

Ex Libris



Thomas Spencer Jerome

LE

DROIT PUBLIC ROMAIN

Par Th. MOMMSEN

VII

LE
DROIT PUBLIC ROMAIN

PAR

THÉODORE MOMMSEN

TRADUIT DE L'ALLEMAND AVEC L'AUTORISATION DE L'AUTEUR

PAR

PAUL FRÉDÉRIC GIRARD

PROFESSEUR AGRÉGÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TOME SEPTIÈME



PARIS

ERNEST THORIN, ÉDITEUR,

LIBRAIRE DU COLLÈGE DE FRANCE, DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME
DE LA SOCIÉTÉ DES ÉTUDES HISTORIQUES

7, RUE DE MÉDICIS, 7

—

1891

LE

DROIT PUBLIC ROMAIN

Par Th. MOMMSEN

VII

LE

DROIT PUBLIC ROMAIN

PAR

THÉODORE MOMMSEN

TRADUIT DE L'ALLEMAND AVEC L'AUTORISATION DE L'AUTEUR

PAR

PAUL FRÉDÉRIC GIRARD

PROFESSEUR AGRÉGÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TOME SEPTIÈME



PARIS

ERNEST THORIN, ÉDITEUR,

LIBRAIRE DU COLLÈGE DE FRANCE, DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME
DE LA SOCIÉTÉ DES ÉTUDES HISTORIQUES

7, RUE DE MÉDICIS, 7

1891

MANUEL

DES

ANTIQUITÉS ROMAINES

VII

IMPRIMERIE GÉNÉRALE DE CHATILLON-SUR-SEINE. — M. PEPIN

MANUEL

DES

ANTIQUITÉS ROMAINES

PAR

THÉODORE MOMMSEN & Karl JOACHIM MARQUARDT

TRADUIT DE L'ALLEMAND SOUS LA DIRECTION DE

M. GUSTAVE HUMBERT

Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Toulouse, ancien Garde des Sceaux, ancien Vice-Président du Sénat, premier Président de la Cour des Comptes.

TOME SEPTIÈME

LE DROIT PUBLIC ROMAIN

Par THÉODORE MOMMSEN

TRADUIT DE L'ALLEMAND, AVEC L'AUTORISATION DE L'AUTEUR

PAR

PAUL FRÉDÉRIC GIRARD

Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris

TOME SEPTIÈME



PARIS

ERNEST THORIN, ÉDITEUR

LIBRAIRE DU COLLÈGE DE FRANCE, DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME,
DE LA SOCIÉTÉ DES ÉTUDES HISTORIQUES

7, RUE DE MÉDICIS, 7

1891

8

PRÉFACE DE L'AUTEUR.

Ce volume, consacré au Sénat, termine le *Droit public romain*. Nous n'avons pas à nous excuser de ce que notre ouvrage se trouve plus volumineux que ceux antérieurement écrits sur le même sujet : il embrasse un domaine plus large, il s'occupe de l'*imperium Romanum* aussi bien que de l'*urbs Roma*. Pourtant ses dimensions résultent aussi en partie de ce que nous avons séparé le tableau de la magistrature en général de celui des magistratures particulières, en partie de ce que nous avons étudié successivement la magistrature d'un côté et le peuple et le sénat de l'autre. La première disposition nous a fréquemment contraint à revenir à propos des magistratures isolées sur ce qui avait déjà été dit dans la partie générale. La seconde a rendu nécessaire de traiter à deux reprises des questions nombreuses, tout acte des comices et du sénat étant en même temps un acte d'un magistrat. Mais le groupement des matières d'après la plus générale de ces divisions est requis avec une nécessité impérieuse par le caractère de l'État romain et il est pris pour fondement dans toutes les descriptions rationnelles de cet État; sous ce rapport, la mienne ne diffère

des précédentes qu'en un point ; c'est que cette disposition y est non seulement indiquée, mais observée. On ne peut là se contenter de renvois. Le matériel fourni par les sources est essentiellement identique pour les pouvoirs militaires des magistrats et pour les pouvoirs militaires du sénat. Mais l'intelligence politique, à laquelle il s'agit d'arriver, ne peut être atteinte qu'en classant et en pesant ces textes, d'une part, au point de vue du rôle du général et, d'autre part, à celui du rôle du gouvernement de Rome. Sans doute, certaines abréviations auraient été possibles dans le détail, si un pareil travail pouvait être fondu d'un seul jet ; mais, en somme, on ne peut bien comprendre la façon dont s'enchaînent entre eux les organes politiques de Rome que par leur étude distincte.

Relativement au présent volume, on remarquera que, par dérogation à la méthode suivie dans le reste de l'ouvrage, le livre de M. Willems relatif au même sujet a été constamment pris en considération. Cette conduite a paru commandée par le soin apporté par l'auteur à la confection d'un livre dont le seul tort est d'être trop étendu et que j'ai mis à profit plus d'une fois, en même temps que par la différence fondamentale de point de vue qui me sépare de M. Willems et que, sans méconnaître tout ce qu'il y a d'utile dans son travail, j'ai regardé comme une nécessité scientifique d'exprimer clairement.

Berlin, mars 1888.

LIVRE TROISIÈME

LE PEUPLE ET LE SÉNAT

LE

DROIT PUBLIC ROMAIN

LIVRE TROISIÈME.

LE PEUPLE ET LE SÉNAT.

(FIN.)

LE SÉNAT.

DÉNOMINATIONS.

Comme la magistrature, comme l'assemblée du peuple, le conseil des anciens est, dans la constitution romaine, une institution primitive. Mais, s'il est vrai, pour l'État romain tout entier, que les institutions patriciennes et les institutions patricio-plébéiennes qui en sont issues se suivent chronologiquement les unes les autres en même temps qu'elles fonctionnent en un certain sens les unes à côté des autres, cette vérité s'applique principalement au sénat. La relation qui existe entre le sénat patricien et le sénat patricio-plébéien est essentiellement une relation d'union personnelle partielle. Les deux corps existent l'un auprès de l'autre avec des compétences distinctes. Mais les personnes qui appartiennent au sénat patricien font toujours en même temps partie du sénat patricio-plébéien. Il faut nécessairement tenir compte de cette double nature de

l'institution dans toute étude de son caractère, quoique l'activité pratique du sénat patricien rentre dans la période antérieure à l'histoire et que, malgré l'importance dont il est pour la genèse de l'institution, il ne joue pas un grand rôle dans son plein développement historique.

Senatus. Le conseil de la cité est appelé chez les Romains *senatus*, la personne qui en fait partie *senator* et le lieu affecté à ses réunions *senaculum*. Il n'y a pas d'expression simple pour désigner la qualité de celui qui en fait partie (1). *Senatus* est, avec les mots qui en dérivent, la seule expression employée dans l'usage général et officiel pour le conseil de la cité (2), et elle se reproduit également dans les institutions latines (3). Selon une étymologie transparente, que les Romains eux-mêmes n'ont point méconnue, le mot désigne une assemblée d'hommes âgés, comme les γέροντες et les δημογέροντες homériques et la γερουσία spartiate (4). Mais, quelque peu de doute qu'il puisse y

(1) On dit bien dans ce sens *decurionatus*, mais non *senatus* (p. 3, note 1), et on ne dit pas *senatoriatus*; on emploie au lieu de cela *locus senatorius* (Cicéron, *Verr. l.* 2, 50, 124; *Pro Cluentio*, 47, 132) ou toute autre périphrase.

(2) Les titres romains emploient toujours ce mot pour désigner le conseil de la cité. *Senatum consoluerunt, de senatuos sententiad*, portent le sénatus-consulte des bacchanales et de même tous les actes postérieurs. Les *patres* ou les *patres conscripti* ne figurent jamais dans les titres. Les deux expressions ne peuvent être employées pour le sénat qu'à des conditions spéciales, et il n'y a, dans cette façon de s'exprimer, aucune expression équivalente à *senator* et *senaculum*.

(3) Dans le Latium et les colonies latines et en général dans l'Italie proprement dite, le sénat municipal est appelé tout à fait habituellement, et d'autant plus fréquemment qu'on remonte plus haut dans le passé, *senatus*; cette expression est aussi passée, probablement par voie d'emprunt, dans les langues osque et falisque (VI, 2, p. 327). Au contraire, en Gaule cisalpine (à l'exception de la vieille ville latine d'Aquileia) et dans les provinces, *senatus* est presque sans exemple en dehors de l'emploi général et pour ainsi dire proleptique du mot, fait pour les cités barbares attendant encore leur organisation, étudié VI, 2, p. 358, note 1. Les preuves sont réunies dans les tables du *C. I. L.*

(4) Le latin *sen* — correspond au sanscrit *sânas*, au grec ancien ἕνος = vieux (Curtius, *Griech. Etym.* 5e éd. p. 311). Festus, p. 339 : *Senatores a senectute dici satis constat.* Ovide, *Fast.* 5, 63 : *Nec nisi post annos patuit tunc curia seros : nomen et ætatis mite senatus erat.* Justin, 43, 3, 2 : *Senatus centum seniorum, qui patres dicti sunt, constituitur.* Quintilien, *Inst.* 1, 6, 33. Florus, 1, 1, 15. Eutrope, 1, 2. Servius, *Ad Æn.* 1, 426. 5, 758. 8, 105. Isidore, *Orig.* 9, 4, 8. Plutarque, *An seni*, 10 : Ἡ δὲ Ῥωμαίων σύγκλητος ἄχρι νῦν



avoir sur la racine, la formation de nos expressions est philologiquement singulière : elle ne peut s'expliquer que par la supposition d'un verbe disparu *senare*, désignant le conseil donné par les *senes* et correspondant au *comitiare* des citoyens, en face duquel *senator* par exemple trouverait une analogie dans *curator*, *senatus* dans *comitiatus*, *senaculum* dans *auguraculum* (1).

La dénomination *patres* ne peut pas avoir été appliquée au sénat de la cité purement patricienne (2) ; car, ainsi qu'il a été démontré précédemment (3), elle désigne encore, dans les Douze Tables, les patriciens en général. Mais cette acception large du mot fut de bonne heure abandonnée dans la cité patricio-plébéienne, et le conseil patricien et le conseil patricio-plébéien qui fonctionnent l'un à côté de l'autre y sont distingués par les noms de *patres* pour le premier et de *patres* (*et*) *conscripti* pour le second. Des témoignages directs et dignes de foi nous attestent que la seconde expression est à deux termes et que Patres.

γερουσία καλεῖται. Dans l'étymologie des noms de mois *Maius* et *Junius* déjà proposée par Fulvius Nobilior (dans Macrobe, *Sat.* 1, 12, 16), il pouvait s'agir des *seniores* et des *juniores*, et la conception des *majores* comme les sénateurs peut être une erreur du compilateur. — Il y a aussi des étymologies tirées de *sentire* (scolies de Virgile, *Ad Æn.* 1, 426) et *a sinendo*, parce que les sénateurs *agendi facultatem dabant* (scolies de Virgile, *Ad Æn.* 5, 758; Isidore, *Orig.* 9, 4, 8).

(1) *Senator* et *senaculum* impliquent, de même que toutes les formations munies de ce suffixe, une racine verbale vocale comme base pour la désignation soit de la personne qui agit, soit du lieu de l'action. *Senatus* correspond à *consulatus, tribunatus, decurionatus* et pourrait avoir désigné primitivement la position de sénateur (p. 2, note 1), puis avoir été transporté par métonymie à l'assemblée elle-même.

(2) Les développements confus présentés dans Willems, *Le Sénat de la République romaine*, 2 vol. 1878, 1883, sur la définition des *patres* (1, 7 et ss.) ont été ici laissés de côté. Des propositions comme celles que le *conubium* n'appartient qu'au *pater familias* et que le *filius familias* ne peut pas être sénateur, qu'à l'origine « tous les *patres familias* » auraient constitué le sénat, parce que les sénateurs s'appellent *patres*, excluent toute discussion.

(3) VI, 1, p. 13. Si, dans le langage non technique, le mot est encore employé dans le sens le plus ancien pour le patriciat (ainsi dans Cicéron, *Brut.* 14, 54. *Ad fam.* 9, 21, 3), cela a été produit, plus encore que par l'usage ancien (VI, 1, p. 15, note 1), par le fait que le cercle large et le cercle étroit du sénat comme le sénat et le patriciat eux-mêmes se confondaient dans un sens et un langage peu précis.

c'est dans ce sens qu'en doit être entendue la première partie (p. 6, note 1). En outre, il est incontestable que, dans les deux fonctions dans lesquelles nous rencontrons le sénat patricien, en matière d'interrègne (1) et de confirmation des lois (2), la langue technique ne lui donne pas d'autre nom que celui de *patres*. Enfin Cicéron distingue encore de cette façon le sénat patricien du temps des rois et le sénat patricio-plébéien de la République (3), tandis qu'il est vrai les écrivains postérieurs à partir de Salluste (4) et de Tite-Live, ne font plus la distinction et emploient *patres* d'une manière vague pour le sénat en général (5).

Le nom de *senatus* peut avoir été donné de tout temps à l'assemblée patricio-plébéienne elle-même; car elle n'est pas autre chose qu'une extension du sénat patricien. Mais le nom

---

(1) Ce sont toujours et techniquement les *patres* qui sont signalés comme titulaires des auspices pendant la vacance de la magistrature suprême (v. tome I, la théorie des Auspices, sur les *auspicia patrum*) et aussi au sujet des actes relatifs à la nomination de l'interroi (v. tome II, la théorie de l'Interrègne, sur les qualités de patricien et de sénateur de l'interroi); ce n'est jamais le *senatus* ni les *patres conscripti*.

(2) Voir les témoignages pour la *patrum auctoritas* dans la partie de la Ratification des lois. L'opposition est ici d'autant plus claire que l'on rencontre aussi la *senatus auctoritas*, mais dans un sens tout différent.

(3) Dans son langage ordinaire, il observe communément la distinction (*patres* pour le sénat royal, *De re p.* 2, 8, 14. c. 10, 20. c. 12, 23 ; *patres conscripti* pour le sénat de la république très souvent). Mais les débuts de l'acception plus large s'aperçoivent déjà chez lui. Dans sa constitution archaïque, il emploie, par un phénomène singulier, au même endroit (*De leg.* 3, 4, 10) *patres* à la fois pour le sénat patricien et pour le sénat complet, et il emploie également *patres* pour désigner le dernier dans ses vers (*De div.*. 1, 12, 20. 21, deux fois), il désigne aussi par ce mot les têtes de l'aristocratie sans relation précise avec les patriciens ni avec le sénat (*De re p.* 1, 32, 48. 49. 3, 25, 37. *De har. resp.* 19, 40).

(4) Salluste emploie *patres* ou par opposition à la plèbe, par conséquent pour désigner les patriciens (ainsi, éd. Dietsch,*Cat.* 33, 3 ; *Jug.* 30, 1. 88, 1 ; *Hist.* 1, 9. 10. 3, 61, 1. 4, 30, ou pour le sénat, non seulement pour celui de l'époque royale (*Cat.* 6, 6), mais aussi pour le sénat patricio-plébéien (éd. Dietsch, *Cat.* 31, 7; *Hist.* 1, 54. 2, 96, 6. 3, 61, 16. *Inc.* 28. 92.)

(5) C'est ce qu'a fort bien expliqué Christensen (*Hermes*, 9, 201 et ss.). *Patres conscripti* est, à l'époque récente, usité presque exclusivement dans le langage oratoire. Salluste ne l'emploie que là. Suétone l'emploie parfois (*Cæs.* 78. *Aug.* 5. *Tib.* 54. 65) en dehors de ce langage, Tacite le fait seulement par une corrélation visible avec lui, *Hist.* 2, 52: *Ordo Mutinensis... appellabat... patres conscriptos intempestivo honore.*

de *senator* n'était pas accordé, à l'époque ancienne, aux membres plébéiens de l'assemblée (1). C'est sans aucun doute à cause de cela que cette expression n'est jamais employée comme titre officiel (2) ; en effet, d'une part, elle ne s'appliquait pas aux membres plébéiens du sénat, et, d'autre part, il ne fallait pas souligner la distinction de ces membres et des membres patriciens de l'assemblée. Même, chez les Grecs, συγκλητικὸς ne se rencontre comme titre officiel qu'à l'époque de la décadence de l'Empire, en Asie-Mineure (tome VI, 2, p. 63, note 1). Dans le langage non officiel, le nom de *senator* est, aussi loin que nous puissions remonter dans le passé, donné aux membres plébéiens du sénat par suite de l'usurpation habituelle du titre le plus élevé faite par les membres des catégories hiérarchiquement inférieures (3).

Les membres plébéiens du sénat sont appelés, lorsqu'on veut les opposer aux *patres* patriciens, *adlecti* (4) ou *conscrip-* *Adlecti, conscripti.*

---

(1) Les membres du sénat ayant seulement le droit de suffrage, dont nous traiterons au sujet du règlement des travaux du sénat, avaient le rang de chevaliers et n'étaient donc pas *senatores*, selon Aulu-Gelle, 3, 18, 5 : *M. Varro in satira Menippea quæ* Ἱπποκύων *inscripta est, equites quosdam dicit « pedarios » appellatos,* qui fait par là allusion en première ligne aux membres adjoints plébéiens de l'ordre équestre (note 4 et p. 6, note 1). Les chevaliers sont mentionnés ici comme pour tous les compléments du sénat, non pas que le cheval équestre ait été une condition légale d'admission au sénat, mais parce qu'en fait le premier ordre n'était pas facilement complété à l'aide d'autres personnes que de membres de l'ordre immédiatement voisin (VI, 2, p. 106, note 3).

(2) Il est très singulier, surtout en rapprochant de ce fait l'usage municipal de *decurio*, que le *senator populi Romani* soit banni des inscriptions et qu'avant la création du clarissimat on n'y trouve pas non plus d'expression équivalente. Il n'est pas moins surprenant qu'il n'y ait pas d'abréviation légale du mot *senator*, d'autant plus que, jusqu'à Sulla, il n'a pas manqué de sénateurs qui ne pouvaient exprimer leur rang par une voie indirecte. A partir de Sulla, la désignation indirecte suffit toujours, et elle a été préférée postérieurement sans doute parce qu'elle indiquait en même temps la classe hiérarchique de la personne.

(3) Le sénatus-consulte relatif aux bacchanales porte déjà : *Dum ne minus senatoribus C adesent.*

(4) Festus, *Ep.* p. 7 : *Allecti dicebantur apud Romanos, qui propter inopiam ex equestri ordine in senatorum sunt numero adsumpti : nam patres dicuntur qui sunt patricii generis, conscripti qui in senatu sunt scriptis adnotati.* Il faut ajouter foi au témoignage de Festus selon lequel c'était là la dénomination technique des plébéiens agrégés au sénat. Au reste *adlegere*



ti(1). La désignation des « adjoints » s'explique d'elle-même.

---

est employé énonciativement pour tous les accroissements plus ou moins exceptionnels du sénat, en particulier lorsque le chiffre normal antérieur est modifié ou dépassé (Suétone, *Cæs.* 80. *Aug.* 2 ; Macrobe, *Sat.* 2, 3, 11).

(1) *Conscripti* apparaît principalement dans les relations de la première réception des plébéiens dans le sénat, aussi bien dans celles qui la rattachent au roi Servius, comme fait Zonaras, 7, 9 : Ἐς τὸ συνέδριόν τινας αὐτῶν (des plébéiens) ἐνέγραψεν et la scolie de Virgile, *Æn.* 1, 426 : *Alii patres a plebe in consilium senatus separatos tradunt* (effacer *alii*, selon la correction de Willamowitz) *conscriptos qui post a Ser. Tullio e plebe electi sunt*, que dans les relations meilleures qui la lient à l'établissement de la République. Festus, p. 254 : *Qui patres qui conscripti : vocati sunt in curiam, quo tempore regibus urbe expulsis P. Valerius cos. propter inopiam patriciorum adlegit in numerum senatorum C et LX et IIII* (de même Plutarque, *Popl.* 11) *ut expleret numerum senatorum trecentorum et duo genera appellaretesse* (peut-être *appellaret per se*, ou, comme propose Hirschfeld, *appellavit ut s. s. e.*, c'est-à-dire *ut supra scriptum est*). Le même, *Ep.* p. 7 (p. 5, note 4). Le même, *Ep.* p. 41 : *Conscripti dicebantur, qui ex equestri ordine patribus adscribebantur, ut numerus senatorum expleretur.* Tite-Live, 2, 1, 10 : (*Brutus*) *cædibus regis deminutum patrum numerum primoribus equestris gradus lectis ad trecentorum summam explevit, traditumque inde fertur, ut in senatum vocarentur qui patres quique conscripti essent : conscriptos videlicet in novum senatum appellabant lectos. Id mirum quantum profuit ad concordiam civitatis jungendosque patribus plebis animos.* Plutarque, *Q. R.* 58 (de même *Rom.* 13) : Διὰ τί τῶν συγκλητικῶν τοὺς μὲν πατέρας συγγεγραμμένους, τοὺς δὲ ἁπλῶς πατέρας προσηγόρευον ; ἢ τοὺς μὲν ἐξ ἀρχῆς κατανεμηθέντας ὑπὸ τοῦ Ῥωμύλου πατέρας ἐκάλουν καὶ πατρικίους, οἷον εὐπατρίδας ὄντας, πατέρας αὐτῶν ἔχοντας ἀποδεῖξαι, τοὺς δὲ ὕστερον ἐπεγγραφέντας ἐκ τῶν δημοτικῶν συγγεγραμμένους πατέρας ὠνόμασαν, qui se trompe en ce qu'il substitue à *pater* et *conscriptus* les deux termes *pater* et *pater conscriptus.* — Selon le scoliaste très peu digne de foi du discours de Cicéron, *Pro Scauro*, p. 374, les sénateurs patriciens *majorum* et *minorum gentium* correspondent aux *patres* et aux *conscripti* et sont les uns et les autres opposés aux plébéiens : *Tarquinius Priscus addidit alios centum* [*et quod eos*] *conscripsit, eo de* (Ms. : *eone*) *vocabulo conscripti* (Ms. : *conscriptis*) *patribus dicti sunt conscripti. Postea placuit populo addi familias plebeias ad senatum et facti sunt senatores plebei. Tria sunt ergo genera, quæ venerunt ad senatum, primum patrum genus, secundum conscriptorum genus, tertium plebeium : sed conscriptorum et patriciorum unum est meritum.* De même, mais seulement d'une manière encore plus erronée, Johannes Lydus (*De mag.* 1, 16) considère les *patres* comme les sénateurs primitifs de Romulus et les *conscripti* comme ceux qui leur furent ajoutés après l'enlèvement des Sabines.—La version suivie dans Denys (tome VI, 1, p. 44, note 2) et Tacite (VI, 1, p. 33, note 1), selon laquelle les sénateurs plébéiens choisis par les premiers consuls furent faits patriciens *minorum gentium*, ce pourquoi le premier considère encore en l'an 263 les trois cents sénateurs comme étant tous patriciens (7, 55 : Τριακοσίους ἄνδρας ἐκ τῶν πατρικίων τοὺς κρατίστους καὶ πρεσβυτάτους), se révèle comme récente par la conception défectueuse du patriciat comme une condition individuelle et a sans doute été suscitée par l'amphibologie du mot *patres*.

Celle des « inscrits » (1) embrasse par elle-même tous les hommes qui participent aux assemblées du conseil et qui figurent sur sa liste, et par suite elle désigne fréquemment, dans la langue municipale, les membres du conseil en général (2); mais, à côté de *patres*, elle prend un sens plus étroit, selon l'habitude connue du langage romain d'employer en terminologie la qualification générale spécialement pour la classe hiérarchique inférieure (3). Par conséquent, le sénat patricio-plébéien est convoqué par la formule : *Qui patres*, *qui conscripti* (*estis*) (4), *Patres, conscripti.*

(1) Outre l'emploi connu du mot en matière militaire, on comparera Tite-Live, 37, 46, 10 : *Decrevit senatus, uti... consul... sex milia familiarum conscriberet, quæ in eas colonias dividerentur.*

(2) On trouve ainsi *placere conscriptis* dans des décrets des sénats municipaux de Pisæ (Orelli, 643 = *C. I. L.* XI, 1421), de Capua (*C. I. L.* X, 3903), de Cales (*C. I. L.* X, 4643) ; autres exemples, *C. I. L.* IX, p. 788. X, p. 1156. *Senator*, *decurio*, *conscriptus* sont fréquemment réunis comme synonymes dans la loi Julia municipale et dans les statuts de Salpensa et de Malaca, quoique l'on trouve parfois placé incorrectement après le dernier mot *que* au lieu de *ve*. Les nombreuses inscriptions ne combinent jamais ces expressions, quelque fréquemment qu'elles les emploient alternativement.

(3) Cette façon de parler est absolument technique. Est *proletarius* celui qui n'entre en ligne de compte que pour sa *proles*, quoique cette dernière ne fasse pas non plus défaut à l'*adsiduus* ; est *capite census* celui qui n'est récensé que pour son *caput*, quoique tout citoyen ait un *caput* ; est *municeps* le non-citoyen qui ne participe qu'au *munus*, quoique chaque citoyen *munus capit* ; est *ærarius* celui qui paie seulement des impôts, quoique l'individu soumis au service en paie aussi ; est *pedarius* le sénateur qui participe seulement à la *discessio*, bien que les sénateurs qui ont le droit de proposition contribuent avec eux à y former la majorité ; le sénatus-consulte *per discessionem* est celui dans lequel il n'y a pas de prise d'avis, bien qu'après la prise des avis on vote également en se séparant. *Populus* est pareillement employé de cette façon par opposition aux classes supérieures (tome VI, 2, p. 51, note 1), bien que ces dernières fassent partie du peuple. Les plébéiens sont « inscrits » dans la liste du sénat comme les patriciens ; mais ils n'y sont qu'inscrits, ils ne sont pas en même temps *patres*, et c'est pour cela que la dénomination générale est employée comme dénomination spéciale pour la catégorie inférieure. Willems, 2, 39, a avec raison élevé une contradiction contre l'opinion courante qui considère les *conscripti* comme les membres adjoints ; mais il méconnait des habitudes de langage évidentes et il écarte gratuitement la formule de convocation parfaitement avérée pour considérer les *patres conscripti*, comme « les pères assemblés ». Cette tentative de faire la leçon aux témoins que nous devons prendre pour maîtres et de les convaincre d'une « erreur philologique » a soulevé des protestations nombreuses et justifiées, contre lesquelles Willems a, dans un appendice, 1, 638-653, maintenu son système en lui donnant encore plus d'étendue.

(4) La formule de convocation se voit clairement dans Festus et dans Tite-Live.



on s'adresse à lui et on le désigne par la formule abrégée: *Patres, conscripti.*— Le membre de ce corps en deux parties n'aurait pu être appelé que *pater* ou que *conscriptus* (1), et la diversité de désignation aurait fait ressortir avec une vigueur incommode la distinction des classes; aussi n'emploie-t-on, à l'époque qui nous est connue, ni l'une ni l'autre de ces dénominations. Cette abstention, s'ajoutant à l'usage symétrique d'éviter le mot *senator* aussi bien dans les formules de convocation que comme titre officiel, a eu une conséquence singulière: les membres du conseil de la cité romaine n'ont reçu de titre officiel proprement dit que dans la hiérarchie établie par les empereurs Marc Aurèle et Verus, lors de la création du clarissimat (VI, 2, p. 62); jusqu'alors, la qualité de sénateur n'est en principe indiquée qu'indirectement, par la mention des magistratures et des sacerdoces sénatoriaux.

Σύγκλητος. En grec, le sénat romain est appelé ἡ σύγκλητος, en sous-entendant βουλή, qui ne s'ajoute pas dans la langue technique (2). Cette désignation du conseil de la cité, pour ainsi dire inconnue dans la Grèce proprement dite et dans l'Orient grec, mais propre aux Hellènes occidentaux, a sans doute été empruntée immédiatement aux Campaniens par les Romains (3), comme

(1) *Pater* au singulier ne se rencontre ni pour le patricien, ni pour le *senator* patricien. *Conscriptus* n'est pas employé comme titre officiel pour le membre isolé du conseil: du moins il n'a pas été trouvé jusqu'à présent sur les inscriptions. Mais la *lex Julia municipalis* emploie plusieurs fois au singulier *conscriptus* à côté de *decurio*, et, dans Horace, *Ars poet.* 314, le *conscripti officium* est l'office du membre du conseil. *Pater conscriptus* dans Cicéron, *Phil.* 13, 13, 28, est naturellement une plaisanterie.

(2) Hérodien, 1, 2, 2 et ailleurs, dit ἡ σύγκλητος βουλή.

(3) On trouve dans des documents néapolitains δόγματι συνκλήτου (*C. I. Gr.* 5799), tandis que, dans d'autres, les membres du conseil s'appellent οἱ ἐν προσκλήτῳ (*C. I. L.* X, 1489; *C. I. Gr.* 5838). Des deux décrets honorifiques rendus au début de l'époque romaine en faveur du syracusain Demetrius par les gens d'Akragas et de Mélita, le premier porte (*C. I. Gr.* 5491): Ἔδοξε τᾷ ἁλίᾳ (au peuple) καθὰ καὶ τᾷ συνκλήτῳ (où il est question en outre au début d'un coprésident, semble-t-il, τᾶς βουλᾶς), le second (*C. I. Gr.* 5752): Ἔδοξε τῇ συγκλήτῳ καὶ τῷ δήμῳ τῶν Μελιταίων. — Hors de Campanie et de Sicile, le mot ne se rencontre jamais dans ce sens. Il est seulement employé parfois, ainsi que le montrent les dictionnaires, pour l'assemblée extraordinaire du peuple.

celle du δήμαρχος (VI, 1, p. 163, note 1). Elle était par conséquent déjà fixée lorsque les Romains entrèrent en relations avec les Hellènes orientaux, et elle se trouve déjà dans les documents gréco-romains les plus anciens qui nous soient parvenus (1). La substitution à σύγκλητος de γερουσία qui est la traduction du terme latin, se présente au IIIe siècle après J.-C.(2). Le sénat est fréquemment appelé énonciativement par les Grecs βουλή (3) ou συνέδριον (4); mais il n'est jamais nommé ainsi dans la langue officielle gréco-romaine. Une des causes de cette particularité a pu être que le sénat romain a dû de très bonne heure trouver opportun de se distinguer même par le nom des sénats helléniques.

Centum viri, decurio.

La dénomination du conseil de la cité par le nombre primitif de ses membres, *centum viri*, se rencontre exclusivement et encore peu fréquemment dans les institutions municipales (p. 13, note 2). La dénomination concomitante *decurio*, c'est-à-dire chef de dizaine (5), peut venir de ce que, dans les fondations de colonies anciennes, le chiffre normal des colons était de mille et celui des conseillers de cent, et par suite elle peut avoir désigné, dès le principe, le membre du conseil d'une telle cité dépendante et non pas celui du conseil de Rome. En tout

(1) Ainsi dans la proclamation de Flamininus de 558 (Polybe, 18, 46) et dans la lettre aux Teiens de 561 (*C. I. Gr.* 3045).

(2) Polybe, (10, 18, 1; autrement 36, 4. 6) oppose la γερουσία de Carthage à la σύγκλητος romaine. Dans Plutarque, *An seni*, 10, il est dit : Ἡ δὲ Ῥωμαίων σύγκλητος ἄχρι νῦν γερουσία καλεῖται. Hérodien ne contient pas non plus γερουσία. Au contraire dans Dion, σύγκλητος est rare (77, 3; cf. 78, 16 : Σύγκλητόν τε τότε τὴν βουλὴν γενέσθαι), γερουσία est constant avec βουλή et συνέδριον.

(3) L'expression incorrecte de l'inscription d'Hérode Atticus, *C. I. Gr.* 6185 : Ἀνενεγκὼν εἰς τὴν βουλὴν συνκλήτου δόγματι a été provoquée par ce fait que l'on dit fréquemment βουλή pour le sénat romain, mais que l'on ne dit guère βουλῆς δόγμα pour le sénatus-consulte.

(4) Ainsi déjà Polybe, 1, 11, 1. 3, 9, 4. c. 20, 3. 6, 15, 7. 33, 1, 4 et les écrivains postérieurs fréquemment. Hérodien emploie constamment συνέδριον pour *curia* (1, 14, 8 : Τὸ τῆς συγκλήτου συνέδριον; 2, 3, 2 : Τὸ συνέδριόν τῆς βουλῆς. c. 12, 4. 7, 7, 5, où il faut sans doute lire avec Willamowitz : Τῇ κοινῇ πατρίδι· τὰ δ' ἔθνη πείθεσθαι Ῥωμαίοις [ἐν] συνεδρίῳ βουλεύουσι. c. 10, 2. c. 11, 3).

(5) Tome VI, 1, p. 124. Pomponius, *Dig.* 50, 16, 239, 5 : *Decuriones quidam dictos aiunt ex eo, quod initio, cum coloniæ deducerentur, decima pars eorum qui ducerentur consilii publici gratia conscribi solita sit.*

cas, le mot est employé de cette façon par l'usage, pour faire opposition au sénateur de la ville de Rome.

Ordo. La désignation *ordo*, l'ordre et par suite le rang (VI, 2, p. 48, note 2), peut être appliquée, comme à toute autre catégorie de citoyens, à celle qui est la plus élevée et la plus importante, à celle des sénateurs. Mais il faut toujours pour cela une détermination du mot (1). L'emploi qui en est fait, sous le Principat, au sens absolu, pour désigner le conseil de la cité, se restreint à la sphère municipale, et depuis lors *ordo*, sans autre qualificatif, est avec *senatus* dans la même opposition que *decurio* avec *senator*.

Consilium. Nous remarquons, dans la partie de la Compétence du sénat, que le sénat peut bien être appelé un *consilium* au sens général, mais que ce mot n'est employé ni exclusivement ni techniquement pour lui, et qu'au contraire le *consilium* et le sénat sont plutôt en opposition dans le langage technique.

Le sénat n'est pas un collège. Ni l'idée ni le nom de collégialité ne trouvent d'application à l'institution du sénat. Deux sénateurs ne sont pas des *conlegæ*. Le sénat lui-même n'est pas un *conlegium*. La collégialité, dans sa portée primitive, est l'occupation double ou multiple d'une magistrature ou d'un sacerdoce organisé unitairement, remontant jusqu'à l'époque royale pour le pontificat et l'augurat, où les pontifes de chacune des trois cités primitives représentent après leur confusion la Rome tri-unitaire (2), et introduite pour la magistrature avec la République dans sa double royauté qui est le consulat. Il est de l'essence du *conlegium* que chaque collègue puisse accomplir intégralement à

(1) Sénatus-consulte dans Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 7 : *De ea re ad hunc ordinem referri*. Cicéron, *Pro Cluent.* 37, 105 : *Cujus erat ordinis ? senatorii*. Le même, *Pro Cæl.* 2, 5 : *Viros et nostri ordinis et equites Romanos* et souvent ailleurs. *Amplissimus ordo* (dans Cicéron, *loc. cit.* pour un conseil communal) est fréquemment dit, sous le Principat, du sénat (Pline et Trajan, 3 *a. b.* 4. 95 ; Suétone, *Gaius*, 49. *Oth.* 8. *Vesp.* 2 ; mais, c. 9, *amplissimi ordines* du sénat et des chevaliers) la même qualification est aussi à cette époque, fréquemment donnée aux consuls (cf. tome III, la partie du Consulat, sur le rang des consuls).

(2) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur la collégialité dans la cité de trente curies.

lui seul toutes les fonctions du sacerdoce ou de la magistrature. Enfin l'influence de la majorité est essentiellement exclue dans les collèges de deux membres et n'entre en jeu qu'accidentellement et à une phase récente dans ceux qui sont plus nombreux. Or les sénateurs ne sont ni des magistrats ni des prêtres; à l'inverse du *conlegium*, ils ne peuvent jamais fonctionner que collectivement, et la décision à la majorité appartient à l'essence de l'institution du sénat. Même dans le système de l'interrègne qui aurait fourni une occasion pour cela, les interrois empruntés aux dix décuries du sénat (1) ne semblent pas pouvoir être regardés comme un collège avec alternance des faisceaux. — Le sénat n'a non plus, ainsi que nous expliquerons dans la théorie de ses attributions, jamais eu de droits corporatifs.

(1) V. tome II, la partie de l'Interrègne, sur le tirage au sort.

NOMBRE DES SÉNATEURS.

Nombre fixe des sénateurs.

Il est, dans la conception des anciens, de l'essence du sénat d'avoir un nombre de membres arrêté : un sénat ne peut, d'après elle, être imaginé sans ce caractère. C'est un des éléments spéciaux de la distinction du sénat et du conseil du magistrat, que nous aurons plus loin à expliquer, que le nombre des conseillers est fixé pour le premier et est arbitraire pour le second. — Mais la fixation du nombre des membres du sénat n'est pas nécessairement sa fixation à un chiffre déterminé. Si, comme on peut parfaitement le supposer, le sénat a pour origine une réunion des chefs des *gentes* qui composaient le peuple, il a primitivement compté autant de membres qu'il y avait à ce moment de *gentes*, et le nombre des sénateurs a diminué avec l'extinction ou la sortie de l'État des anciennes *gentes* comme il s'est accru avec l'entrée dans l'État de *gentes* nouvelles (VI, 1, p. 11). Mais notre tradition, non pas seulement la tradition historique proprement dite, mais celle même qui nous est conservée dans les institutions de Rome, n'a pas connaissance de cette cité des *gentes*. Elle ne connaît que les membres nommés par le roi dont le nombre est fixé légalement. Selon la légende, le roi Romulus établit[1] pour sa ville un conseil de

Nombre cent.

cent sénateurs (1); et ce chiffre s'accorde avec deux faits: d'abord, dans la division du sénat par dixièmes, le dixième de l'assemblée a toujours conservé le nom de *decuria*, c'est-à-dire de groupe de dix hommes (p. 21); ensuite les cités organisées par Rome recevaient, en général, un conseil de cent décurions (2). Le chiffre de trois cents membres, qui est le plus ancien chiffre normal du sénat qui soit attesté historiquement (p. 15, note 1), se concilie en outre avec celui-là; car ce sénat de trois cents membres est celui des trois cités réunies des Titiens, des Ramnes et des Luceres. La légende primitive, concordante dans toutes ses parties, faisant remonter à Romulus la Rome des trente curies, doit avoir placé à la même époque le triplement du nombre primitif des sénateurs qui en est inséparable (3). Si ensuite elle place sous Tarquin un doublement du sénat résultant de l'adjonction des *minores gentes*, elle doit avoir considéré les trente curies comme n'étant pas au complet et avoir tiré des nouvelles familles patriciennes accueillies dans chacune de ces curies un

(1) Tite-Live, 1, 8, 7 : (*Romulus*) *centum creat senatores*; Denys, 2, 12. Festus, p. 246, v. *Patres*; p. 339, v. *Senatores*. Ovide, *Fast.* 3, 127. Properce, 4, 1, 14. Justin, 43, 3, 2. Velleius, 1, 8. Plutarque, *Rom.* 13 (d'où Zonaras, 7, 3). *De viris ill.* 2, 11. Eutrope, 1, 2. Chronographe de 354, p. 645. Servius, *Ad Æn.* 8, 105. Lydus, *De mag.* 1, 16. — La lettre P ou C sur la chaussure des sénateurs est par suite considérée comme un chiffre grec ou latin (Zonaras, 7, 9; Lydus, *De mens.* 1, 19).

(2) P. 9. Ce chiffre est prouvé pour les sénats municipaux du municipe de Cures, qui reçut son organisation au plus tard après la guerre sociale, car les décurions s'y appellent *centumviri* (*C. I. L.* IX, p. 472); de la colonie de Capua projetée en 693 (Cicéron, *De l. agr.* 2, 35, 96) ; du municipe d'Auguste de Véies, où les membres du conseil portent le même nom qu'à Cures; de la colonie récente de Canusium. d'après la liste de ses décurions de l'an 223 (*C. I. L.* IX, 338). Dans d'autres localités, on trouve selon les circonstances, des chiffres plus forts ou plus faibles (*Handbuch.* 4, 184 = tr. fr. 8, 271; décret relatif aux Tymandeni dans Bruns, *Fontes,* 5e éd. p. 150).

(3) La remarque faite tome VI, 1, p. 111, note 1, pour les trois tribus s'applique à ce triplement. La seconde centaine de sénateurs était sans doute rattachée à Tatius dans la légende ancienne. Le point d'attache de la troisième centaine fut perdu, lorsque, pour l'amour du prototype donné au consulat par la double royauté, on écarta la légende nationale des Luceres. Denys, 2, 47, dit que la plupart des annalistes font entrer dans l'État avec Tatius cent sénateurs sabins, et Tite-Live, 1, 17, parle aussi des sénateurs sabins à propos de l'interrègne.

nombre égal de sénateurs pour les faire entrer dans le conseil de la cité. Cependant cette légende est défigurée dans notre tradition, et, en la forme où nous la possédons, elle maintient bien les deux chiffres de cent et de trois cents; mais elle ne sait comment passer de l'un à l'autre (1).

(1) La forme primitive de la relation qui est admise ici ne se trouve nulle part; mais il faut en supposer l'existence, si l'on ne veut pas considérer cette relation comme ayant été dès le principe contradictoire. Les trente curies sont regardées unanimement comme remontant à Romulus; le sénat de trois cents membres doit donc aussi exister dès le temps de Romulus. Le doublement accompli sous Tarquin l'Ancien implique par conséquent une réduction antérieure de moitié, puisque le chiffre normal est encore plus tard de trois cents. Cette version s'accorde en outre seule avec celle évidemment corrélative sur la multiplication du nombre des chevaliers (tome VI, 1, p. 119, note 2); pour eux aussi, Tarquin l'Ancien trouve un chiffre de neuf cents chevaliers et il le porte par voie de doublement à dix-huit cents sans que le nombre des tribus ni des curies soit augmenté. Les *gentes minores* du sénat de Tarquin sont visiblement corrélatives aux *Tities, Ramnes, Luceres posteriores* de la chevalerie. Dans notre tradition, la version la plus voisine de celle-là est celle des ὀλίγοι τινές de Denys, 2, 47 (d'où Plutarque, *Num.* 2; de ce dernier, Zonaras, 7, 5), selon laquelle Romulus aurait porté le sénat de cent membres à cent cinquante; mais elle omet encore l'élévation intermédiaire du nombre à trois cents. La teneur discordante des autres relations, toutes issues d'une même source, a été la conséquence des efforts faits pour concilier le récit de la formation par Romulus du sénat de trois cents sénateurs et la tradition relative au premier interrègne qui requérait un sénat de cent membres. Elles se subdivisent encore à leur tour. Le doublement accompli par Tarquin l'Ancien est conservé chez Cicéron, *De re p.* 2, 20, 35 : *Duplicavit illum pristinum patrum numerum et antiquos patres majorum gentium appellavit, quos priores sententiam rogabat, a se adscitos minorum,* qui omet prudemment d'indiquer le *pristinus numerus,* mais qui relate évidemment une version qui n'est conciliable ni avec le chiffre de cent, ni avec celui de trois cents sénateurs de Romulus, si elle se concilie au contraire très bien avec la légende primitive en y incorporant la réduction des trois cents sénateurs de Romulus à la moitié. Parmi les annalistes que nous possédons, Tite-Live, 1, 17, 5, maintient le chiffre de cent sénateurs pour le premier interrègne (de même *Vita Taciti,* 1, et Arnobe, 1, 41), et il représente ensuite, 1, 35, 6 (de même *De viris ill.* 6), Tarquin comme ajoutant cent sénateurs; il conserve donc le doublement du sénat par le premier des Tarquins (qui est aussi expressément affirmé par Eutrope), et il évite par suite, évidemment avec intention, l'addition d'une centaine de sénateurs dans le récit de la chute d'Albe, 1, 30, où il fait allusion à l'élévation du nombre des chevaliers. Il résulte d'ailleurs de là dans son récit une lacune choquante; car il suppose, 2, 1, 10, l'existence d'un sénat de trois cents membres au moment de la chute de la monarchie. Selon Denys, 2, 47 (d'où Plutarque, *Rom.* 20; de ce dernier Zonaras, 7, 4), la plupart des annalistes romains représentent les cent *minores gentes* comme entrées dans la cité avec Tatius (cf. p. 13, note 3); par conséquent, le sénat compte chez lui

Nombre de trois cents.

Notre tradition indique le chiffre de trois cents sénateurs comme le chiffre normal de l'époque royale, en représentant le dernier roi comme s'abstenant de compléter le sénat composé de patriciens et les premiers consuls comme le portant à son chiffre de trois cents membres par la nomination de plébéiens (1). Il y a un fait qui résulte de là avec une netteté absolue; c'est que, quelle que soit l'époque où les plébéiens sont entrés dans le sénat, ces membres adjoints n'y ont pas été placés en sus du nombre normal ; ils ont été compris dans le chiffre normal, soit que, comme le prétend la tradition, l'affaiblissement du patriciat rendît impossible de combler tous les vides avec des patriciens, soit que, comme ce fut probablement la cause et sûrement la conséquence de cette mesure, on ait voulu donner une place déterminée dans le conseil de la cité aux plébéiens reçus dans cette cité. Le chiffre de trois cents sénateurs reste le chiffre normal à l'époque historique (2), et

---

deux cents membres lors du premier interrègne (2, 57), et le chiffre nécessaire de trois cents est atteint par une addition de cent sénateurs faite, au lieu du doublement du sénat, par Tarquin (3, 67). Dion a nécessairement conservé les cent sénateurs du premier interrègne; car, selon lui, (chez Zonaras, 7, 8), Tarquin l'Ancien ajoute deux cents membres au sénat. Toutes ces versions des Annales, auxquelles il faut joindre la version obscure du scoliaste du *Pro Scauro* et celles conçues en termes généraux de Valère Maxime, 3, 4, 2, et de Florus, 1, 1 [c. 5, 2], sont atteintes du vice radical, soit de dénaturer complètement l'augmentation du nombre des sénateurs accomplie par Tarquin, soit de combiner pendant un temps plus ou moins long avec la cité des trente curies un sénat de cent ou de deux cents membres.

(1) Tite-Live, 2, 1, 10 : (*Brutus*) *cædibus regis deminutum patrum numerum..... ad trecentorum summam explevit*. Denys, 5, 13 : Συνεπλήρωσαν.... τῆς βουλῆς τοὺς τριακοσίους. Festus, p. 254, v. *Qui patres : Propter inopiam patriciorum ex plebe adlegit in numerum C et LX et IIII, ut expleret numerum senatorum trecentorum*. Plutarque, *Popl*. 11 : 'Ανεπλήρωσε τὴν βουλὴν ὀλιγανδροῦσαν.... τοὺς δ' ἐγγραφέντας ὑπ' αὐτοῦ λέγουσιν ἑκατὸν καὶ ἑξήκοντα καὶ τέσσαρας γεγενῆσθαι.

(2) Denys, 7, 55, sur l'an 263 : Τριακοσίους ἄνδρας ἐκ τῶν πατρικίων. c. 60. — Dans le premier livre des Macchabées, qui décrit les choses romaines vers l'an 600, le nombre des sénateurs est fixé à trois cent vingt (c. 8, 15 : Καὶ βουλευτήριον — le conseil et non pas la salle du conseil, — ἐποίησαν ἑαυτοῖς καί καθ' ἡμέραν ἐβουλεύοντο τριακόσιοι καὶ εἴκοσι βουλευόμενοι διὰ παντὸς περὶ τοῦ πλήθους τοῦ εὐκοσμεῖν αὐτούς), où l'on fait peut-être entrer en ligne de compte les magistrats présents dans la ville (deux consuls avant leur départ pour l'armée, deux préteurs, quatre édiles, dix tribuns,

il l'est encore pendant les luttes relatives à la composition des jurys ouvertes du temps des Gracques (1). Quand ces luttes se terminèrent, en 666, par la restitution de la justice au sénat, le nombre des membres du sénat fut doublé pour cette raison (2).

Nombre de six cents.

Désormais le nombre des sénateurs s'éleva à six cents. La nomination extraordinaire de trois cents nouveaux sénateurs accomplie par Sulla en 672 (VI, 2, p. 131, note 5), doit avoir eu pour but de combler les vides ouverts par la guerre civile et de ramener le sénat à ce chiffre environ.

Disparition du chiffre normal.

Mais, dans cette seconde restauration, Sulla a surtout eu pour objectif juridique d'écarter le chiffre normal, en mettant la censure de côté et en inaugurant, par la liaison du siège sénatorial à la questure et par l'élévation du nombre des questeurs à vingt (3) un système de recrutement régulier du sénat, dont le fonctionnement exclusif devait exclure la fixation en chiffre du nombre des sénateurs. Cependant la censure n'était pas supprimée en la forme; elle fut au contraire, jusqu'à un certain point, remise en exercice lors de la réaction contre les institutions de Sulla. Le chiffre normal de six cents a probablement aussi été maintenu en ce sens que les censeurs étaient obligés de compléter le sénat de façon à lui faire atteindre ce chiffre. Mais il n'a plus eu le rôle d'un chiffre maximum, dans les derniers temps de la République. Quand le nombre des personnes habilitées par l'exercice des magistratures à entrer dans le sénat a dépassé le chiffre normal, comme cela est arrivé lors de la cen-

---

deux questeurs ou quatre) bien qu'ils soient déjà en partie compris dans les trois cents membres. — Dans une anecdote sans date de Plutarque, *De Garrul.* 11, il est dit d'une communication qui aurait été adressée au sénat : Ταῦτα μετὰ τριακοσίων ἤκουσας. — Auguste projeta d'abord, selon Dion, 54, 14, de limiter κατὰ τὸ ἀρχαῖον, le nombre des sénateurs à trois cents.

(1) Plutarque, *C. Gracch.* 5 : Τριακοσίους τῶν ἱππέων προσκατέλεξεν αὐτοῖς οὖσι τριακοσίοις. Tite-Live, *Ep.* 60 : *C. Gracchus... tulit... ut... quia illis temporibus CCC tantum senatores erant, DC equites CCC senatoribus admiscerentur.* Appien. *B. c.* 1, 35 : (Livius Drusus) τῶν βουλευτῶν διὰ τὰς στάσεις (c'est une méprise) αὐτοῖς ἀπὸ τῶν ἱππέων ἐσηγεῖτο ἀριστίνδην προσκαταλεγῆναι.

(2) Appien, *B. c.* 1, 59 (VI, 2, p. 136, note 3). Cf. VI, 2, p. 131 et ss., sur l'agitation faite dans le même but par les deux partis depuis le temps des Gracques.

(3) V. tome IV, la théorie de la Questure, sur le nombre des questeurs.

sure de 693, les membres qui dépassaient le chiffre n'en ont pas moins été inscrits sur la liste des sénateurs (1). Le dictateur César ne se contenta pas d'aller encore plus loin dans la même voie en accordant des sièges de sénateurs sans aucun souci d'excéder le chiffre normal; en doublant le nombre des questeurs, il provoqua nécessairement le doublement du nombre effectif des membres du sénat et l'abandon pratique du chiffre normal adopté jusqu'alors comme d'ailleurs de tout autre chiffre normal (2). Les choses en restèrent là sous les triumvirs (3). Auguste revint, lors de sa réorganisation de l'État, au chiffre de Sulla tant pour les places de questeurs (4) que pour le sénat, d'où il exclut autant de personnes que ce fut nécessaire (5). Mais il ne prit pas de mesures pour assurer à l'avenir le maintien du chiffre de six cents comme maximum, et de telles dispositions auraient été en désaccord avec le reste des institutions. Il est possible qu'on se soit occupé de l'observer dans les rares censures postérieures et dans les adlections de sénateurs; mais il ne nous est rien rapporté à ce sujet, et le chiffre normal doit probablement être considéré comme écarté au moins en fait après Auguste.

Nombre effectif des sénateurs.

Le nombre effectif des sénateurs en droit de voter n'a pu concorder avec le chiffre normal des sièges de sénateurs qu'à l'époque la plus ancienne, parce qu'alors les vides produits par la mort ou par d'autres accidents étaient comblés un à un et que le droit de voter au sénat y était exclusivement conféré par la nomination du magistrat. Depuis la loi Ovinia, le nombre normal n'existe qu'au moment de la confection de la liste par les censeurs. Dans les intervalles, il faut déduire les places

(1) Dion, 37, 46 : Οἱ τιμηταὶ πάντας τοὺς ἐν ταῖς ἀρχαῖς γενομένους ἐς τὸ βουλευτικὸν καὶ ὑπὲρ τὸν ἀριθμὸν ἐσέγραψαν.

(2) V. tome IV, la théorie de la Questure, sur le nombre des questeurs. L'auteur des lettres *De re publica ordinanda*, 2, 11, demande également à César l'accroissement du sénat.

(3) Suétone, *Aug*. 35 (cf. *Cæs*. 41). Dion, 43, 47.

(4) V. tome IV, *loc. cit.*

(5) Suétone, *loc. cit.* Dion, 52, 42. 54, 13 : Ὥστε ἑξακοσίους τοὺς πάντας ἀποδειχθῆναι. c. 14.

devenues vacantes qui ne sont pas attribuées pendant l'intervalle et ajouter les membres entrés dans le sénat depuis la confection de la dernière liste par l'occupation d'une magistrature ayant cette propriété, qui sont au cens suivant inscrits dans les places vacantes. Il n'a guère pu arriver, dans les temps antérieurs à Sulla, que le nombre des candidats fût supérieur à celui des vacances (1); au contraire, le nombre des vacances y a dû constamment excéder celui des candidats. Mais ce n'est qu'à la suite de catastrophes telles que celles produites par la guerre d'Hannibal (2) et les crises de Marius et de Sulla (3) que le chiffre effectif s'est abaissé de beaucoup au-dessous du chiffre normal et qu'il y a eu besoin soit de donner une extension extraordinaire au droit de nomination du magistrat, soit directement de compléter le sénat par des voies extraordinaires. Selon toute apparence, le chiffre effectif des sénateurs ne s'est pas en général notablement éloigné du chiffre normal dans la période antérieure à Sulla. Dans la période de la République postérieure à Sulla, le chiffre effectif s'est de plus en plus séparé du chiffre normal, et il a fini par l'écarter au moins en fait. Sulla, qui, comme nous l'avons remarqué, le fit probablement à dessein, avait organisé visiblement les choses de manière que le chiffre effectif ne pût pas beaucoup s'écarter ni en plus ni en moins du chiffre qui avait été jusqu'alors le chiffre normal. En présence de l'entrée annuelle dans le sénat de vingt

(1) Cela aurait dû, il est vrai, se produire en 584, si l'allégation de Pline, selon laquelle il ne serait mort aucun sénateur dans le lustre de 580-584 (Pline, *H. n.* 7, 48, 157), était exacte. Mais, comme le relève avec raison Willems, 1, 165, Tite-Live, 42, 28, 10. 43, 11, 13, relate précisément pour cette période cinq décès, et l'allégation est en elle-même plus qu'invraisemblable.

(2) Quatre-vingts ou quatre-vingt-dix sénateurs restèrent sur le terrain à la seule bataille de Cannes (Tite-Live, 22, 49 et l'*Ep.*). La même année, on nomma cent soixante-dix-sept sénateurs pour compléter le sénat (Tite-Live, 23, 23).

(3) Selon les éléments que nous possédons, il périt dans ces crises environ cent sénateurs (*Rœm. Gesch.* 2, 339 = tr. fr. 5,351); il faut remarquer, au sujet du complément du sénat par la nomination de trois cents nouveaux membres (VI, 2, p. 136, note 5) que de nombreux sénateurs perdirent leur titre et non la vie.



membres âgés d'au moins trente ans, on pouvait admettre pour les fonctions de sénateurs une durée moyenne de vingt-cinq à trente ans, et le résultat désiré était approximativement atteint par là. Nous avons déjà noté qu'en 693, la liste des sénateurs comptait un peu plus de six cents noms et qu'en tant qu'il y eut dans la dernière époque de la République des listes du sénat dressées par les censeurs, elles observaient le chiffre normal ou le dépassaient modérément. Sous César, qui ne respecta pas le chiffre normal, le sénat compta jusqu'à neuf cents membres effectifs (1); il en eut plus de mille sous le triumvirat (2). Auguste réduisit, ainsi que nous l'avons dit, le chiffre effectif des membres du sénat au chiffre normal de six cents, et il organisa le mode régulier d'entrée au sénat suivant un système analogue à celui de Sulla. Cependant le nombre effectif des membres du sénat a nécessairement été augmenté par l'abaissement de la limite d'âge sénatoriale de trente ans à vingt-cinq et par les adlections censoriennes impériales, qui étaient bien extraordinaires, mais qui ne s'en produisaient pas moins avec une certaine permanence et une assez large étendue. Peut-être cela a-t-il eu assez d'importance pour que, sans être supprimé, le chiffre normal de six cents membres perdît sa valeur pratique (3).

Nombre des sénateurs présents.

Les membres du sénat arrivaient tous, dans le système primitif, en dehors des cas fortuits, à exercer leur droit de vote. L'exercice des magistratures ne constituait pas à ce point de vue un obstacle; car l'unique magistrat de ce temps, le roi, étant celui qui interrogeait le sénat, n'appartenait pas aux in-

---

(1) Dion, 43, 47. Cf. Sénèque, *Controv.* 7, 3[18], 8, éd. Kiessl. p. 327; Macrobe, *Sat.* 2, 3, 10. 7, 3, 8.

(2) Suétone, *Aug.* 35. Dion, 52, 42. Cf. Sénèque, *Suas.* 6, 1; Appien, *B. c.* 3, 5; Plutarque, *Ant.* 15; Dion, 48, 34. Les nominations furent faites au nom de César; ce pourquoi ces sénateurs furent appelés *orcini*. — Dans la dernière bataille décisive contre Antoine, il y avait sous les drapeaux du second César plus de sept cents sénateurs (*Mon. Ancyr.* 5, 6 : *Qui sub [signis meis tum] militaverint, fuerunt senatores plures quam DCC*).

(3) Mécène, dans Dion, 52, 19, conseille à Auguste d'admettre dans le sénat, comme parmi les chevaliers (VI, 2, p. 87, note 3), autant de personnes qu'il lui plaira, μηδὲν περὶ τοῦ πλήθους αὐτῶν ἀκριβολογούμενος.

terrogés. L'obligation au service n'empêchait non plus aucun membre du conseil des vieillards d'y remplir son devoir. Au contraire, sous la République, il y eut un nombre relativement très grand de sénateurs qui n'arrivaient pas à exercer leur droit de suffrage. En dehors des causes qui agissent sur toutes les assemblées composées de membres nommés à vie, il y en avait une spéciale dont il fallait tenir compte pour le sénat : tous les magistrats supérieurs et plus tard tous les magistrats, y compris les légats, y appartenaient, et ils ne participaient pas au vote, partie parce qu'ils étaient hors de Rome, partie parce que, même pour les magistrats en fonctions à Rome qui étaient sur la liste sénatoriale, le droit de vote était suspendu pendant leurs fonctions. Les dispositions relatives au chiffre minimum requis pour la validité des délibérations du sénat sont étudiées dans la section relative au règlement de ses travaux. Nous rassemblons ici, pour terminer, les témoignages peu nombreux qui nous ont été conservés sur le nombre des sénateurs présents aux séances :

An de Rome	693 environ	415	(1)
	697 environ	417	(2)
	697	200	(3)
	705	392	(4)
	731	305	(5)
Après J.-C.	44-46	383	(6)

Liste des sénateurs.

La liste des sénateurs (7), qui était lue publiquement du haut des rostres à l'époque de la République (8), qui était

(1) Cicéron, *Ad Att.* 1, 14, 5.

(2) Cicéron, *Cum sen. gr. eg.* 10, 26; Drumann, 2, 43.

(3) Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 1, 1 : *Senatus fuit frequentior quam putaramus esse posse mense Decembri sub dies festos.*

(4) Appien, *B. c.* 2, 30.

(5) Sénatus-consulte de cette année, *Bull. comunale di Roma*, 1883, p. 228.

(6) *C. I. L.* X, 1401.

(7) Je ne trouve pas de dénomination pour elle à l'époque de la République.

(8) V. tome IV, la théorie de la Censure, sur la confection de la liste du sénat.

exposée publiquement en qualité d'*album senatorium* sous l'Empire (1), déterminait l'ordre d'interrogation des sénateurs, et nous l'étudierons de nouveau à ce sujet.

Il n'y a pas de division proprement dite du sénat; il n'est jamais distribué lorsqu'il fonctionne dans son ensemble. Les fractions décimales du sénat, les *decuriæ* sénatoriales, qui étaient originairement chacune de dix personnes du temps du sénat des cent membres (VI, 1, p. 115, note 2), dont le chiffre fut plus tard indépendant du nombre actuel de ses membres, ne paraissent que lorsque les sénateurs agissent individuellement, les sénateurs patriciens comme interrois (2), tous les sénateurs comme jurés (VI, 2, p. 132, note 5). Les divisions relatives à l'interrègne sont formées par le sort et servent essentiellement à la détermination de l'ordre de succession; cependant cet ordre n'est pas celui des décuries elles-mêmes; c'est celui des places dans leur sein, le premier membre de la première décurie étant remplacé par le premier membre de la seconde et ainsi de suite (3). Les divisions du sénat faites en vue des procès, qui *Decuriæ.*

(1) V. tome V, la théorie du Principat, à la partie de la nomination des sénateurs, sur la révision annuelle de la liste du sénat. Il est remarqué là que son exposition publique ne commença que sous Auguste. L'expression *album senatorium* ne se rencontre pas non plus du temps de la République. Quant à l'*album* municipal (*Dig.* 50, 2, 10 et *tit.* 3, *De albo scribendo*; *Cod. Theod.* 12, 1, 48. 142), nous en possédons un de Canusium en date de 223 après J.-C. (*C. I. L.* IX, 338) et un de Thamugadi, du temps de Constance (*C. I. L.* VIII, 2403 : *Albus ordinis*), le second s'écartant il est vrai beaucoup de l'ancien système (*Eph. epigr.* III, p. 79 et ss.)

(2) V. tome II, la théorie de l'Interrègne, sur la nomination des interrois.

(3) Quelque fréquemment que le contraire soit affirmé, il est évident que ni la *decuria* particulière produite par le tirage au sort ni les dix premiers membres des dix décuries fonctionnant comme première série d'interrois n'ont rien autre chose de commun avec les *decem primi* municipaux, c'est-à-dire avec les dix premiers membres de la liste du sénat local, que le système décimal qui est pris pour tous comme principe. Le caractère des *decem primi* se manifeste de la façon la plus claire dans la liste de prêtres *C. I. L.* VI, 2010 : les *decem primi* y sont suivis par la liste des membres avec la légende *item ordo*. On rencontre par suite aussi des *sex primi* (v. tome I, la partie des Appariteurs, sur leur *ordo*), des *quindecim primi* (*Handb.* 4, 213 = tr. fr. 8, 314). Les *decem primi* municipaux se présentent communément, lorsque le conseil communal devrait rigoureusement figurer à côté des magistrats, mais qu'il est remplacé par des députations, notamment pour des ambassades (Tite-Live, 8, 3, 3. 29, 15, 5. Cicéron, *Pro Sex. Roscio*, 9, 25. *Verr. l.* 2, 67, 162.

étaient probablement aussi au nombre de dix, entraient en fonctions chacune dans sa totalité et avaient une composition fixe. Nous ne savons comment elles étaient formées.

Divisions observées pour l'interrogation des sénateurs.

On ne peut pas non plus considérer comme ayant été des divisions du sénat à l'époque ancienne les différentes catégories, importantes pour l'interrogation des sénateurs, des *majores* et des *minores gentes*, des sénateurs patriciens et plébéiens, des diverses espèces de sénateurs issus de l'élection populaire et gradués selon leurs magistratures; car ces catégories ne nous apparaissent pas comme ayant un chiffre de membres arrêté et elles n'ont pas d'autorité ni de droits distincts; ainsi, par exemple, le premier des *prætorii* est par rapport au dernier des consulaires essentiellement dans la même situation que celui-ci par rapport à l'avant-dernier des consulaires. Mais, dans les temps postérieurs à Sulla et sous le Principat, les rangs résultant des magistratures sont, particulièrement en vertu du droit de voter en premier lieu modifié par Sulla, considérés comme divisant le sénat en véritables classes (1).

Ad Att. 10, 13, 1); plus rarement pour des actes d'administration, par exemple pour le choix d'un emplacement de construction (décret de Pise, Orelli, 642 = *C. I. L.* XI, 1140). On aurait naturellement pu séparer également de cette manière dans le sénat romain un nombre quelconque de personnes en suivant l'ordre de la liste; mais on n'y trouve pas d'emploi pratique d'un tel usage de la priorité, en dehors du *princeps senatus*. Les πρωτεύοντες δέκα τοῦ συνεδρίου de Denys, 1, 15, ne constituent aucunement un argument suffisant.

(1) Cela ressort clairement dans les listes municipales. Ulpien, *Dig.* 50, 3, 1, prescrit, pour la confection de la liste, et en même temps pour l'interrogation des sénateurs, *ut (decuriones) scribantur eo ordine, quo quisque eorum maximo honore in municipio functus est: puta qui duumviratum gesserunt, si hic honor præcellat, et inter duumvirales antiquissimus quisque prior: deinde hi, qui secundo post duumviratum honore in re publica functi sunt: post eos qui tertio et deinceps: mox hi qui nullo honore functi sunt, prout quisque bonum in ordinem venit.* L'album de Canusium dispose rigoureusement selon ces dispositions les décurions en *quinquennalicii, IIviralicii, ædilicii, quæstoricii, pedani.* La liste du sénat était sans doute disposée d'une façon symétrique, à l'époque du Principat.

ENTRÉE DANS LE SÉNAT.

Entrée dans le sénat:

Il est possible que l'entrée au sénat se soit réalisée dans la cité primitive sans le concours d'aucun des organes de cette cité, que le sénat le plus ancien ait été une représentation des familles, où le représentant de chaque famille en était tiré directement soit par une règle légalement établie, soit par le choix de ses parents. Mais il est inutile de s'attarder à ces possibilités; car, ainsi que nous l'avons déjà remarqué (p. 12), les institutions romaines les plus reculées que nous connaissions n'ont conservé aucun vestige d'une représentation légale des familles et sont inconciliables avec une vocation propre de leurs chefs (VI, 1, p. 17). L'entrée au sénat romain, dans la forme où nous la connaissons, a toujours pour source un choix du sénateur fait par un des organes de la cité, soit par le magistrat supérieur, soit par le peuple, soit par le sénat lui-même. Le choix des sénateurs par le magistrat est le procédé normal; c'est même le seul à l'époque ancienne; puis il perd de plus en plus de terrain dans le cours de la période républicaine, et il reparaît sous le Principat, avec une large étendue d'application, mais cependant à titre de mode de nomination extraordinaire. La nomination par le peuple est pratiquement le procédé régulier dans la période moyenne de la République. Enfin la nomi-

nation par le sénat devient le mode normal, sous le Principat, à partir de Tibère. Nous devons étudier ici ces divers procédés de nomination (1).

Par le choix des magistrats :

La nomination du sénateur par le magistrat, qui se désigne par les verbes *legere* (2), *sublegere* (3), *adlegere* (4), tandis que

---

(1) Sur les institutions municipales analogues, cf. *Handb.* 4, 184 = tr. fr. 8,272. Le système mixte de la période moyenne de la République, qui réunit la nomination par le magistrat et l'élection par les comices, est toujours resté le procédé essentiel de composition du conseil des cités municipales. On y trouve, les uns à côté des autres, jusqu'à l'époque récente, les décurions qui ne sortent pas de l'élection des comices (*pedarii* ou *pedani*) et ceux issus du vote des comices qui passent avant eux et sont divisés selon les trois catégories des ex-magistrats supérieurs, des ex-édiles et des ex-questeurs, la troisième catégorie qui ne fut mise à cette place que par Sulla n'existant d'ailleurs pas dans tous les municipes. Au reste, la première classe indiquée s'est modifiée même là en ce sens que, depuis l'établissement de l'hérédité du décurionat, les sièges non-comitiaux n'ont plus été librement attribués par les censeurs ou plutôt par les *quinquennales*, et que les personnes de naissance décurionale sont alors probablement entrées de droit dans le conseil à l'arrivée de l'âge requis.

(2) *Legere* a été dès le principe et est toujours resté l'expression technique pour désigner le choix du sénateur. Nous avons déjà remarqué (v. tome IV, la théorie de la Censure, à la section de la confection de la liste du sénat) que, depuis l'introduction de la révision des listes par le censeur, *legere* se dit aussi bien du maintien sur la liste d'un sénateur qui y est déjà que de l'inscription d'un sénateur entrant. L'*optimum quemque legere* de la loi Ovinia comprend la confirmation (*retinere*). Même lorsqu'il s'agit de personnes déterminées, *legere* est fréquemment employé de cette façon (Cicéron, *De domo*, 31, 82 : *Ubi cavisti, ne me meo loco censor in senatum legeret ?* Tite-Live, 23, 23, 3. 43, 15, 6 : *M. Æmilius Lepidus princeps ab tertiis jam censoribus lectus*). La *lectio* n'est, selon la nature des choses, rapportée au sénat tout entier que pour sa constitution par Romulus et pour sa reconstitution périodique introduite par la loi Ovinia.

(3) *Sublegere* désigne l'attribution d'une place vacante isolée (Ulpien, *Dig.* 50, 2, 2, *pr.* : *Sublegi in locum ejus potest*), et il est par suite employé pour le genre de nomination des sénateurs en usage avant l'établissement de la révision intégrale des censeurs (Festus, p. 25, note 3). Plus tard le mot disparut avec les nominations faites une à une dont il était la désignation technique, ou il fut employé dans un sens relâché pour les nominations quelconques de sénateurs (Tite-Live, 23, 23, 4 ; Val. Max. 6, 4, 1).

(4) *Adlegere* désigne un complément anomal du sénat, soit, à l'époque la plus ancienne, l'admission d'un certain nombre de plébéiens dans le sénat patricien (p. 5, note 4), soit plus tard toute nomination de sénateurs faites en vertu de lois spéciales ou d'une fantaisie particulière (p. 5, note 4) ; sous le Principat, c'est l'expression technique pour les nominations de sénateurs faites par l'empereur-censeur à côté des nominations normales émanant des comices sénatoriaux.

Des magistrats supérieurs;

cooptare in senatum s'emploie dans un sens général (1), existe seule à l'origine. Elle émane primitivement, selon notre tradition, du magistrat supérieur ordinaire, c'est-à-dire, au début, du roi (2), puis des consuls et des magistrats qui les remplacent (3). Il était dans la nature de choses que, sans être soumises à des délais précis, ces nominations fussent faites au

---

(1) *Cooptare* est employé par Cicéron indifféremment pour les nominations des sénateurs des censeurs (*De leg.* 3, 12, 27 : p. 29, note 4) et pour celles de César (*De div.* 2, 9, 23 : *In eo senatu, quem majore ex parte ipse cooptasset*), et l'expression est aussi appliquée à l'entrée de la *gens Claudia* dans le peuple et de son chef dans le sénat (Tite-Live, 4, 4, 7, et Suétone, *Tib.* 1 ; cf. VI, 1, 31, note 3). Le mot est particulièrement usité pour le sénat municipal; ainsi dans Cicéron, *Verr. l.* 2, 49, 120. *c.* 50, 123 et *Pro Cælio*, 2, 5, dans la *lex Julia municipalis*, ligne 86 : *Nei quis... decuriones legito neive sublegito neve coaptato neve recitando curato* et dans Tite-Live, 23, 3, 5. En langage vraiment technique, *cooptare* désigne, comme on sait, l'acte d'un collège qui se complète lui-même; cette acception ne convient pas au sénat qui n'est pas un collège et qui n'a jamais nommé de sénateurs comme tel. Mais *cooptatio* est employé pour le sénat, soit lorsqu'il est complété par un acte de magistrat, tel que les nominations des censeurs et de César, soit lorsqu'il l'est en vertu d'une loi, comme dans l'emploi du mot fait par Tite-Live au sujet d'Appius Claudius, soit encore lorsqu'il se complète lui-même en vertu de statuts locaux helléniques, comme dans l'usage de l'expression fait dans les Verrines. L'usage qui en est fait pour les nominations de sénateurs opérées par les magistrats peut se concilier avec l'idée de recrutement d'un corps par lui-même, puisque le magistrat qui fait les nominations appartient au sénat et que par suite toute nomination complémentaire faite par le magistrat est une cooptation au sens propre. Mais c'est là cependant rigoureusement une exception ; et, d'après les exemples cités, les applications faites du mot au sénat ne se limitent aucunement aux nominations faites par les magistats; il est pris dans un sens indifférent et est employé sans distinction pour toutes les nominations de sénateurs, en particulier pour celles auxquelles l'expression *legere* ne convient pas. C'est donc à tort que j'ai plus haut (VI, 1, p. 31, note 3) essayé de comprendre la cooptation des Claudii comme un complément d'un corps par lui-même ; car cette signification ne s'applique point là.

(2) C'est, d'après la légende, le roi qui statue sur la réception dans le sénat de l'époque royale: Tarquin l'Ancien, VI, 1, p. 44, note 2; Tarquin le Superbe, Tite-Live, 1, 49, 6 (p. 26, note 1). Denys, 4, 42. Dion, *fr.* 11, 4 = Zon. 7, 10.

(3) Festus, p. 246 : *Præteriti senatores quondam in opprobrio non erant, quod, ut reges sibi legebant sublegebantque quos in consilio publico haberent, ita post exactos eos consules quoque et tribuni* (Ms. : *tribunos*) *militum consulari potestate conjunctissimos sibi quosque* (Ms. : *quoque*) *patriciorum et deinde plebeiorum legebant, donec Ovinia tribunicia intervenit, qua sanctum est, ut censores ex omni ordine optimum quemque curiatim in senatum* (Ms.: *curiati in senatu*) *legerent* : *quo factum est, ut qui præteriti essent et loco moti, haberentur ignominiosi.*

fur et à mesure des vacances, et le magistrat qui tardait plus longtemps à compléter le sénat était considéré comme négligeant les devoirs de sa charge (1). Nous verrons dans la partie qui suit, jusqu'à quel point le magistrat était lié pour ses choix à des conditions déterminées de capacité (2) et dans quelle mesure le sénat le plus ancien peut être considéré comme une représentation des *gentes* issue de la nomination royale.

Des censeurs ; La transformation apportée vers l'an 442 de Rome, par la loi Ovinia au système de nomination des sénateurs par le magistrat a été expliquée dans la théorie de la censure. Il suffit ici de rappeler les points essentiels : c'est-à-dire que la nomination des sénateurs fut alors enlevée aux magistrats les plus élevés au profit des magistrats inférieurs en rang et en pouvoirs qui étaient chargés du cens, et que les places vacantes furent désormais attribuées au moment du cens au lieu de l'être comme auparavant à chaque vacance. Le système de nomination des sénateurs organisé par cette loi a été maintenu sans modifications, en principe, tant que la censure elle-même a subsisté. Mais, en fait, son efficacité dépendait à la vérité du nombre de places vacantes à chaque fois, puisque les nominations de sénateurs étaient en général viagères et que le nombre de places était limité, et par suite il fut de plus en plus restreint et finalement supplanté par l'intervention des comices que nous allons étudier dans un moment.

De magistrats extraordinaires ; Les nominations de sénateurs faites par les magistrats n'ont émané de magistrats autres que les censeurs qu'à titre de mesure d'exception. La nomination des sénateurs n'a été faite par un dictateur qu'une seule fois, lorsque après la bataille de

---

(1) Tite-Live, 1, 49, 6, au sujet du dernier roi : *Statuit nullos in patres legere, quo contemptior paucitate ipsa ordo esset*. 2, 1, 10.

(2) Si, d'après Festus, les rois, les consuls et les tribuns consulaires prenaient pour composer le sénat *conjunctissimos sibi quosque patriciorum et deinde plebeiorum*, cela n'exprime pas autre chose que la liberté illimitée de leur choix. L'idée que les relations personnelles aient prévalu dans l'attribution des places vacantes, est une déduction tirée du *consilium publicum* et qui ne peut être admise comme ayant été la pensée directrice à l'époque ancienne.

Cannes on ne put attendre le prochain lustre pour compléter le sénat (1). Parmi les magistrats investis du pouvoir constituant, Sulla, César et les triumvirs ont fait des nominations de sénateurs (2), Sulla avec le concours des comices ou plus probablement des différentes tribus (VI, 1, 212, note 3), César et les triumvirs en vertu de leur toute puissance. Le Principat ne l'a pas fait : il s'est contenté d'exercer le droit de nomination des sénateurs attaché à la censure (3). Seulement, quand Domitien eut confondu la censure avec le Principat, ce droit devint une faculté inhérente à la puissance impériale (4).

Par l'élection du peuple à une magistrature de l'État:

Les comices n'ont pas constitutionnellement le droit de nommer des sénateurs : le magistrat est nommé par le peuple, le sénateur par le magistrat, et même strictement l'on n'a jamais nommé de magistrats sénateurs (5), à moins peut-être que les choix complémentaires de sénateurs faits par Sulla n'aient constitué une exception. Mais il est de l'essence des institutions de la République de lier à l'exercice de la magistrature annale la possession viagère des droits de sénateur. Depuis l'introduction de l'annalité de la magistrature supérieure, les hommes qui avaient présidé le sénat comme magistrats devaient nécessairement paraître les plus appropriés à y siéger à titre durable, et le

(1) V. tome III, la théorie de la Dictature, sur la compétence spéciale du dictateur, et, tome IV, la théorie de la Censure, sur les magistrats chargés du cens.

(2) V. tome IV, la théorie des Pouvoirs constituants extraordinaires, sur les nominations de sénateurs.

(3) V. tome V, la théorie de la Nomination des sénateurs.

(4) V. la même théorie, au sujet de la révision des listes. Le sous-censeur, qui, d'après Dion, aurait dû surveiller les listes (VI, 2, p. 87, note 1), a-t-il réellement existé, c'est un point douteux. Le récit du biographe de l'empereur Valérien, c. 5, selon lequel Decius invite le sénat à nommer un censeur, et celui-ci propose le futur empereur Valérien qui refuse et remarque avec raison dans sa lettre aux empereurs : *Apud vos censura desedit*, est un des enjolivements par lesquels ces écrivains ont l'habitude d'orner l'histoire antérieure des empereurs, sans que d'ailleurs cela aboutisse à rien.

(5) Il suffit de mentionner la démocratisation de la nomination royale des sénateurs dans Denys, 2, 12. 47 : chaque curie nomme un sénateur, chaque tribu de dix curies en nomme un, et le centième, qui est en même temps le préfet de la ville, est nommé par le roi. Chez les Grecs, l'élection directe des bouleutes est fréquente ; c'est l'usage suivi en Sicile, *ut leges eorum, sunt suffragiis* (Cicéron, *Verr. l.* 2, 49, 120).

droit de nomination fut restreint, d'abord en fait, par la difficulté qu'il y avait pour le consul qui faisait les nominations à omettre ou à exclure les consuls précédents. Ici comme ailleurs la tradition est muette sur les premières phases du développement; au moment où elle commence, le système qui fait élire les sénateurs par un vote du peuple indirect existe déjà (1). Ce système fonctionne d'abord à côté de la nomination des sénateurs par le magistrat. Les membres du sénat, ou, selon l'expression employée par les lois romaines, *qui in senatu sunt* (2), se divisent en deux catégories : les *senatores*, qui se trouvent sur la liste dressée par le censeur actuellement en vigueur, et ceux *quibus in senatu sententiam dicere licet* (3), les aspirants ayant voix délibérative, dirons-nous. Ces derniers, qui ne sont pas au sens strict comptés parmi les sénateurs (4),

(1) Cicéron, *Pro Sestio*, 65, 137 : (*Majores nostri*) *magistratus annuos creaverunt, ut consilium senatus rei p. præponerent sempiternum, deligerentur autem in id consilium ab univero populo*. Le même, *Pro Cluentio*, 56, 153, désigne l'entrée au sénat par les mots : *Judicio populi Romani in amplissimum locum pervenire*.

(2) La distinction terminologique est faite dans la *lex repetundarum* de 631-632. Elle oppose à celui *quei in senatu siet fueritve* les *tr. pl.*, *q.*, *IIIvir cap.*, *tr. mil. leg. IIII primis, IIIvir. a. d. a.* présents ou passés (2. 13. 16. 17. 22) et au contraire au *senator* la série complète des magistratures (complétée par restitution, mais certaine), commençant par ceux qui sont ou ont été *dic.*, *cos.*, *pr.*, *mag. eq.*, *cens.*, *aid.* ; elle compte par conséquent, parmi ceux *qui in senatu sunt*, ceux qui ont revêtu une des magistratures citées en dernier lieu, alors même qu'ils n'ont pas encore été inscrits par le censeur parmi les *senatores*. Par suite, la série complète doit également s'être trouvée dans la loi de Bantia, ligne 7, avant *senator*.

(3) Festus, p. 339, v. *Senatores*: *Cum senatores adesse jubentur*, [*adjicitur*] « *quibusque in senatu sententiam dicere licet* », *quia hi qui post lustrum conditum ex junioribus magistratum ceperunt, et in senatu sententiam dicunt et non vocantur senatores antequam in senioribus sunt censi*. Aulu-Gelle, 3, 18, 7 : (*Edicti*) *quo nunc quoque consules, cum senatores in curiam vocant, servandæ consuetudinis causa tralaticio utuntur, verba... hæc sunt :* « *senatores quibusque in senatu sententiam dicere licet* ». Tite-Live, 23, 32, 3 : *Consules edixerunt, quotiens in senatum vocassent, uti senatores quibusque in senatu dicere sententiam liceret, ad portam Capenam convenirent*. Le même, 36, 3, 3. Cicéron, *Pro Cluent.* 57, 156, traduit par les mots : *senatores et ii qui magistratum habuerunt*, ceux de la loi Cornelia (c. 54, 148) : *tribunus militum* (suivent les autres magistrats) *quive in senatu sententiam dixit dixerit*.

(4) Lorsque l'on n'a pas à se préoccuper d'une définition absolument rigoureuse, les aspirants sont comptés, même par les lois, parmi les *senatores*, par exemple dans la clause qui se retrouve à plusieurs reprises dans le

leur sont complètement égaux pour les droits politiques (1) et honorifiques (2), et les censeurs en doivent, à la confection de la prochaine liste, tenir le même compte que de ceux qui étaient déjà sur la liste antérieure (3). En effet, l'élection des comices ne donne pas un droit absolu au siège sénatorial; le droit de siéger au sénat, qu'il vienne du choix antérieur du magistrat ou de l'élection populaire, peut toujours être supprimé et être refusé par les censeurs. Mais, si la procédure de notation n'intervient pas, les censeurs sont aussi bien obligés à maintenir dans leurs sièges les membres de l'assemblés créés par les comices que les anciens sénateurs. Bien que, par suite de la transformation des aspirants en sénateurs qui s'opérait à chaque constitution du sénat par les censeurs, ces aspirants ne pussent jamais former qu'une faible minorité, le nombre des membres du sénat confirmés par les censeurs en vertu de l'élection populaire s'est toujours accru en face de celui des sénateurs librement choisis par eux, jusqu'à ce que cette dernière catégorie disparût pratiquement dans la période postérieure à Sulla (4).

---

sénatus-consulte le plus ancien, dans le sénatus-consulte des Bacchanales: *Dum ne minus senatoribus C adessent*. Loi agraire, ligne 72 : *Neive quis senator decernito*.

(1) Sans doute, celui qui votait en vertu de la préture a toujours voté avec les *prætorii*, même lorsqu'il n'était pas sénateur au sens propre. V. la théorie du Règlement des travaux du sénat.

(2) Nous n'avons pas de renseignements sur le régime établi pour les droits honorifiques. Mais, sans nul doute, on n'a pas dû exclure des places au théâtre et des banquets sénatoriaux ceux auxquels on donnait l'égalité quant au vote.

(3) L'exclusion d'un tel membre requiert donc l'accord des volontés des deux censeurs. On peut invoquer dans ce sens, le fait qu'en 684, pour la radiation de P. Popillius, qui, comme la plupart des sénateurs de cette époque, ne doit pas avoir fait partie de la liste précédente du sénat, l'opinion la plus douce prévalut (Cicéron, *Pro Cluent*. 48). Les éjections de 704 (Dion, 40, 63) n'eurent aussi lieu qu'à condition que les deux censeurs fussent d'accord pour chacune.

(4) Cicéron veut, dans son projet de constitution, exclure absolument les nominations de sénateurs opérées par le magistrat; il le dit, *De leg*. 3, 3, 10 : *Ex iis (magistratibus) senatus esto*, et il l'explique, c. 12, 27: *Ex iis qui magistratum ceperunt quod senatus efficitur, populare sane neminem in summum locum nisi per populum venire sublata cooptatione censoria*.

Au poste de *flamen Dialis*;

Le cercle des fonctions à l'occupation desquelles le siège sénatorial était attaché par la loi, s'est élargi dans le cours des temps. La règle selon laquelle le droit de siéger au sénat appartient de droit au plus haut flamine de la cité, à celui de Jupiter, peut remonter à une époque très lointaine, peut-être à l'époque royale (1). Parmi les magistratures, c'est, en particulier depuis que la loi Villia de 574 eut fixé légalement leur ordre de succession (2), généralement la moins élevée de celles auxquelles est attaché ce privilège qui fait acquérir le siège sénatorial; cependant, même dans la période où cette magistrature la moins élevée était la questure, l'acquisition du siège sénatorial par une magistrature supérieure a pu se produire, parce que celui qui avait perdu le siège sénatorial le recouvrait par l'acquisition d'une telle magistrature (3). Nous ne

A une magistrature supérieure;

---

(1) Le droit du *flamen Dialis*, fondé sur une antique coutume (*exoletis vetustate annalium exemplis*) et corrélatif à ses insignes de magistrat (licteurs : v. tome II, la théorie des Faisceaux, sur ceux du *flamen Dialis*; siège curule : v. tome II, la théorie du Siège et du Véhicule des magistrats, sur les sièges des prêtres) était tombé dans l'oubli par suite du peu d'estime dont jouissaient les titulaires de ce sacerdoce; mais il fut de nouveau revendiqué avec succès en 545 (Tite-Live, 37, 8. Cf. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, n° 1, sur celle du *rex sacrorum*, et tome III, la théorie du Grand Pontificat, sur les magistratures et les sacerdoces). — Le fragment récemment découvert du statut de Narbo (*C. I. L.* XII, 6038), qui date probablement de l'époque d'Auguste, montre que le flamine de la maison impériale, créé pour la province, y siège dans le sénat de sa cité et dans le *concilium* de la province (vraisemblablement composé de la réunion des sénats de toutes les villes qui en faisaient partie): c'est sans doute par corrélation aux anciens droits du *Flamen Dialis*; quelque chose d'analogue avait d'ailleurs déjà été observé en Afrique (*Eph. ep.* III, 81). Ce flamine changeant annuellement à la différence de celui de Jupiter, l'institution a été modifiée en conséquence. Son droit indiqué dans le fragment de la ligne 4 : .... *ei in decurionibus senatuve....* ne paraît pas avoir été soumis à d'autres conditions pendant ses fonctions; mais son maintien dans le sénat, ligne 13 et ss., semble avoir été subordonné à l'approbation de sa gestion par le conseil communal : [*Eidem i*]*n curia sua et concilio provinciæ Narbonesis inter sui ordinis secundum l*[*egem civitatis suæ maximo honore functos ?*] *sententiæ signandique jus esto.* La place qui lui appartenait lors de l'expression des suffrages a sans doute été déterminée d'une façon plus précise. Mais les défectuosités de notre texte ne nous permettent pas de deviner quelle était cette détermination.

(2) Cf. tome III, la théorie des Causes d'inéligibilité relative, n° 7.

(3) Cf. tome II, la même théorie, n° 5, sur le caractère inaccoutumé de l'itération pour les magistratures inférieures. C'est pourquoi C. Gracchus



pouvons, avons-nous déjà dit (p. 28), fournir de témoignages sur les premières phases du développement progressif du privilège des magistrats. A l'époque ancienne, l'acquisition à vie du siège sénatorial doit s'être limitée aux ex-consuls et aux ex-dictateurs. Le même droit peut avoir été étendu aux préteurs dès la création de cette troisième fonction supérieure. Au début du VIe siècle, nous le voyons possédé, outre les ex-consuls et préteurs, par les édiles curules (1). Ces trois catégories de sénateurs, les consulaires, les *prætorii* et les *ædilicii* sont assez souvent opposés, en leur qualité de sénateurs *qui curuli sella sederunt*, c'est-à-dire de sénateurs arrivés ou maintenus sur le siège sénatorial par l'élection des comices, aux sénateurs simplement nommés par les censeurs (2). Du temps des Gracques, A l'édilité.

présenta une loi, plus tard retirée par lui, pour interdire la brigue d'une autre magistrature à M. Octavius, le tribun déposé par son frère (Plutarque, *C. Gracch.* 4). — Le rang occupé par un sénateur ne se détermine pas par la magistrature qu'il a occupée la dernière, mais par la plus élevée de celles qu'il a occupées (Zonaras, 7, 19 : Εἴ τις ἐκ μείζονος ἀρχῆς εἰς ὑποδεεστέραν κατέστη, τὸ τῆς προτέρας ἀξίωμα εἶχεν ἀκέραιον) ; il restait donc consulaire, même s'il revêtait par exception postérieurement la préture ou l'édilité, et il n'y a rien de changé à cela, alors même que dans l'intervalle il aurait pendant un certain temps cessé d'être sénateur. Ulpien décide de même, *Dig.* 50, 2, 2, 1, relativement au décurionat.

(1) Lorsque l'on procède au complément du sénat en 538, Tite-Live, 23, 23, distingue les ex-magistrats curules qui ne sont pas sur l'ancienne liste (*recitato vetere senatu inde primos in demortuorum loco legit, qui post L. Æmilium C. Flaminium censores curulem magistratum cepissent necdum in senatum lecti essent*) et ceux qui n'ont pas occupé de fonctions curules — *ædiles tribuni plebis quæstoresve*. L'édilité curule appartenant forcément à la première catégorie (v. tome II, la partie du Siège des magistrats, sur les *magistratus curules*), les *ædiles* de la seconde sont nécessairement les édiles plébéiens. Les censeurs ne figurent pas là, parce que la censure n'a sans doute jamais été revêtue comme première magistrature curule. Cette distinction doit se fonder sur ce que les ex-magistrats curules devaient nécessairement être choisis comme membres du sénat et qu'il n'en était pas de même de ceux mentionnés après eux, quoiqu'ils fussent habituellement compris dans les nominations (p. 32, note 2). Tite-Live dit la même chose encore plus nettement, 22, 49, 17 ; quand il signale parmi les 29 tribuns militaires perdus à Cannes les *consulares quidam prætoriique et ædilicii* et qu'il cite à côté d'eux comme ayant péri dans les rangs *octoginta aut senatores aut qui eos magistratus gessissent unde in senatum legi deberent*, les ex-magistrats curules sont évidemment mis en évidence aux deux reprises.

(2) Lorsque les sénateurs envoyèrent, en 544, leur vaisselle d'argent à l'*Ærarium*, ceux qui *curuli sella sederunt*, étant en même temps chevaliers,

les édiles plébéiens sont aussi membres de droit du sénat (1). Mais, nous en avons la preuve, le privilège ne s'étendait pas alors aux magistrats d'un rang inférieur à celui-là, quoique naturellement l'adlection du magistrat se porta de préférence sur eux (2). Plus tard, le droit de fait au siège sénatorial des *tribunicii* et des *quæstorii* a été remplacé par la même expectative légale qui était, au commencement de la République, attachée à la magistrature curule. — La tradition ne nous fait point connaître l'époque ni les circonstances historiques dans

Au tribunat du peuple;

---

gardèrent les harnachements en argent de leurs chevaux (VI, 2, p. 104). Ils furent aussi longtemps seuls à porter le soulier sénatorial (p. 65). Lors des radiations des censeurs, les sénateurs de cette espèce sont aussi parfois signalés spécialement (Tite-Live, 29, 37, 1. 34, 44, 4. 38, 28, 2, cf. Plutarque, *Flam.* 18). Les *consulares*, *prætorii*, *ædilicii* sont aussi distingués dans la description de la bataille de Cannes de Tite-Live (p. 31, note 1), et les victimes de la guerre sociale et de la guerre civile sont également énumérées par *viri consulares*, *prætorii*, *ædilicii*, *senatores* (Eutrope, 5, 9). Gavius Bassus dans Aulu-Gelle, 3, 18, 4, les oppose aux *pedarii*.

(1) La *lex repetundarum* de 631 comprend tous les ex-édiles parmi ceux *quei in senatu sient* (p. 28, note 2).

(2) La procédure suivie pour compléter le sénat en 538 (p. 31, note 1) est expressément désignée comme étant la procédure ordinaire et comme s'écartant de la règle seulement en ce que les exceptions personnelles permises aux censeurs y furent complètement supprimées. Le récit de Valère Maxime, 2, 2, 1, selon lequel Q. Fabius Maximus communiqua à Crassus la déclaration de guerre contre Carthage décidée au sénat en 604, *memor eum triennio ante quæstorem factum, ignarus nondum a censoribus in ordinem senatorium adlectum, quo uno modo etiam iis qui jam honores gesserant, aditus in curiam dabatur*, est par conséquent parfaitement correct; lors de la dernière censure antérieure, en l'an 600, Crassus n'était pas encore *quæstorius*, mais il pouvait maintenant s'attendre à être porté sur la liste prochaine. L'ensemble des idées montre que dans les *honores* on ne comprend pas là les plus élevés, et cela n'avait pas besoin, comme l'a pensé Hofmann (*Senat*, p. 39) d'être dit expressément. Si Q. Cæcilius Métellus fut, à raison de la lâcheté qu'il avait montrée à Cannes en 538, effacé de la liste des votes par les censeurs de 540 (Tite-Live, 24, 18. c. 43, 3,) et « præteritus » par ceux de 545 (Tite-Live, 27, 11), cela peut s'expliquer par l'idée que les premiers censeurs n'arrivèrent pas au *Lustrum* et que par suite ils ne terminèrent peut-être pas non plus la liste du sénat, sur laquelle Métellus était déjà antérieurement; car Hofmann, *Senat*, p. 51, relève avec raison que la prétérition implique la qualité de sénateur. Si l'on ne veut pas admettre cette explication, Tite-Live a employé là l'expression improprement. Il est impossible de baser là-dessus, comme le fait Willems, 1, 243, le principe que les magistratures inférieures n'auraient pas conféré l'entrée provisoire au sénat, mais un droit légal à y être inscrit à la prochaine censure.

lesquelles le plébiscite Atinien conféra ce droit aux tribuns (1); mais il se place nécessairement après C. Gracchus pour les raisons indiquées plus haut, et, d'autre part, il paraît avoir été déjà en vigueur en 652 (2). — L'établissement d'un lien légal A la questure

(1) Sur l'admission des *tribunicii* au sénat, nous avons deux témoignages. Ateius Capito, dans Aulu-Gelle, 14, 8, 2, motive l'indépendance existant entre le droit du magistrat de convoquer le sénat et le droit de proposition sur ce que les tribuns auraient possédé le premier avant le second : *Nam et tribunis plebis senatus habendi jus erat, quamquam senatores non essent ante Atinium plebiscitum*. En outre, Dion, dans Zonaras, 7, 15, distingue dans l'histoire du tribunat, spécialement par rapport au sénat, quatre phases : exclusion du sénat et droit de suivre ses délibérations assis à sa porte et d'intercéder; — admission dans la curie (εἶτα καὶ εἰσεκαλοῦντο ἐντός) ; — concession des droits sénatoriaux aux *tribunicii* (εἰσέπειτα καὶ μετέλαβον τῆς βουλείας οἱ δημαρχήσαντες) ; — classement du tribunat dans la carrière des sénateurs plébéiens (καὶ τέλος κἀκ τῶν βουλευτῶν τινες ἠξίωσαν δημαρχεῖν, εἰ μή τις εὐπατρίδης ἐτύγχανεν). La seconde des phases de Dion ne pouvant s'entendre que de la concession du droit de *relatio*, son témoignage concorde sous ce rapport avec celui de Capiton. C'est à tort qu'Hofmann, *Senat*, p. 149 et ss., comprend chez Capiton le mot *senator* dans le sens étroit, excluant les aspirants; en général, le mot comprend les derniers, même dans les lois (p. 28, note 4), et il ne peut ici avoir un autre sens; car la qualité de sénateur au sens extrême du mot ne peut être donnée que par la *lectio* du censeur, et par suite la loi Atinia ne peut avoir donné aux tribuns que le droit de proposition. Il n'y a pas plus d'objection à identifier les *tribuni plebis* de Capiton et les δημαρχήσαντες de Dion; le droit de proposition n'étant pas absent, mais seulement suspendu durant la magistrature, il peut être attribué aux tribuns à aussi bon droit qu'aux *tribunicii*. La même chose se présente pour le rattachement du droit de proposition à la questure. — La quatrième phase ne peut pas être simplement entendue de l'admission des sénateurs au tribunat; car l'acquisition d'un siège sénatorial n'a jamais rendu les plébéiens incapables de devenir tribuns; M. Fulvius Flaccus a même revêtu le tribunat en 632, étant consulaire (Appien, *B. c.* 1, 24; cf. tome II, la théorie des causes d'inégibilités relatives, n° 7, sur l'ordre habituel des magistratures). Il faut donc plutôt entendre par là l'obligation imposée au sénateur plébéien d'occuper le tribunat du peuple, c'est-à-dire le classement de ce dernier dans l'ordre obligatoire des magistratures et l'obligation pour le *quæstorius* non patricien de revêtir le tribunat (v. tom. II, la même théorie, même n°, sur le classement par Auguste du tribunat et de l'édilité dans l'ordre des magistratures). — Ces témoignages sont donc en parfaite concordance soit entre eux, soit avec le reste de nos connaissances ; mais cela ne nous procure pas grand résultat pour la détermination chronologique de la loi Atinia, qui constitue la troisième phase. L'acquisition du droit de *relatio*, qui vient avant elle, est antérieure à la guerre d'Hannibal (v. tome III, la théorie du Tribunat, sur l'acquisition de ce droit); le classement du tribunat dans l'ordre obligatoire des magistratures, qui vient ensuite, a probablement été l'œuvre d'Auguste (tome II, *loc. cit.*).

(2) Appien, *B, c.* 1, 28 : Τιμητὴς δὲ Κόιντιος Καικίλιος Μέτελλος (en 652),



entre l'occupation de la questure et l'entrée au sénat a été l'œuvre de Sulla (1). — Tant que les deux magistratures de début, le tribunat du peuple et la questure, existèrent à titre indépendant l'une à côté de l'autre, l'admission au sénat fut entraînée alternativement par l'une ou l'autre; cependant la questure l'a toujours emporté, puisqu'elle présentait un nombre de places double et qu'elle précédait ordinairement le tribunat (2). — Depuis que la constitution d'Auguste eut subordonné légalement l'admission au tribunat à l'occupation de la questure, cette dernière seule entra en ligne de compte pour ouvrir régulièrement l'accès au sénat.

Nous avons déjà remarqué que les institutions de Sulla ne laissaient guère de place à la libre inscription du censeur; mais surtout la censure elle-même a fonctionné depuis cette époque si irrégulièrement et si exceptionnellement que, dans la période postérieure à Sulla, le droit du censeur ne peut plus avoir eu de portée pratique. Les sénateurs de la liste et les aspirants ayant voix délibérante purent encore être distingués même postérieurement (3); mais la distinction des

---

Γλαυκίαν τε βουλεύοντα καὶ Ἀπουλήιον Σατορνῖνον δεδημαρχηκότα ἤδη (par conséquent non inscrit sur la dernière liste dressée antérieurement, en 646, mais en possession du droit *sententiæ dicendæ* en vertu du tribunat occupé par lui en 651) τῆς ἀξιώσεως παρέλυεν, αἰσχρῶς βιοῦντας, οὐ μὴν ἐδυνήθη. Ὁ γάρ οἱ συνάρχων οὐ συνέθετο. C'est Willems, 1, 132, qui a le premier attiré l'attention sur ce texte chronologiquement décisif.

(1) Cela n'est expressément dit nulle part; mais les hommes les plus considérables de la période postérieure à Sulla, Cicéron, César, Caton, Clodius sont entrés dans le sénat comme *quæstorii* sans y avoir été introduits par l'adlection des censeurs (Hofmann, *Senat*, p. 45-48), et la transformation de la censure, de la questure (*supplendo senatui*: Tacite, *Ann.* 11, 22) et du sénat lui-même par Sulla n'est compréhensible qu'en admettant qu'il attacha l'acquisition du siège sénatorial à l'occupation de la questure.

(2) Cf. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité relatives, n° 7, lettre c, sur la position occupée par le tribunat du peuple relativement aux magistratures patriciennes.

(3) Cela avait encore lieu sous l'Empire pour la convocation des sénateurs, et cela devait nécessairement avoir lieu; car, malgré la révision annuelle des listes, les derniers *quæstorii* pouvaient ne pas être portés sur ces listes. Aulu-Gelle, 3, 18, le confirme; mais il prend à tort, par conjecture, ainsi qu'il le dit, les *pedarii* de Varron, pour ceux *qui nondum a censoribus in senatum lecti senatores quidem non erant, sed quia honoribus populi usi erant, in senatum veniebant et sententiæ jus habebant. Nam et curulibus*

membres du sénat créés par le magistrat et de ceux créés par les comices disparut en fait, parce qu'ils appartinrent désormais tous, sauf de vacillantes exceptions, à la deuxième catégorie.

Par le sénat lui-même.

Le sénat ne s'est, du temps de la République, jamais complété lui-même; il n'a alors jamais créé de sénateurs. La concession par un sénatus-consulte du droit de voter au sénat (*interesse consiliis publicis*) se présente quelquefois, comme privilège personnel, à l'époque des triumvirs et sous le Principat(1). Cependant, le droit de suffrage ne pouvant être dans cette période conféré sans détermination d'un rang hiérarchique donné par une magistrature, ces concessions ont plutôt pris la forme d'une attribution fictive de la magistrature.

Mais, si le sénat de la République ne s'est pour ainsi dire jamais recruté par cooptation, celui du Principat a au contraire

---

magistratibus functi si (Mss. : *functis*) *nondum a censoribus in senatum lecti erant, senatores non erant, et quia in postremis scripti erant, non rogabantur sententias, sed quas principes dixerant in eas discedebant.* Les *quæstorii* de Sulla sont là justement rapprochés des anciens *ædilicii* et *prætorii*; tout ce qu'il y a de défectueux, c'est qu'il confond avec les sénateurs ayant le droit de proposition, les *pedarii*, c'est-à-dire ce qu'il indique lui-même comme n'étant de sa part qu'une conjecture.

(1) Cela se produisit en 711 pour le futur empereur Auguste, qui reçut les droits de sénateur, comme *quæstorius*, avec le droit de suffrage consulaire; et en outre pour M. Marcellus en 730 (cf. tome II, pour les deux points, la théorie des Honneurs attachés à la magistrature fictive, sur la détermination de la classe de vote par les *ornamenta*). Les fils d'Auguste, Gaius et Lucius, ont probablement, après avoir reçu les ornements sénatoriaux dès avant d'avoir revêtu la robe virile, obtenu avec celle-ci le droit de suffrage au sénat, et c'est à cela que doivent se rapporter les mots d'Auguste, *Mon. Ancyr.* 3, 3 : *Ex eo die, quo deducti sunt in forum, ut interessent consiliis publicis, decrevit senatus.* La même formule se retrouve dans l'inscription funéraire qui est vraisemblablement celle de Lucius, *C. I. L.* VI, 895 (cf. *Res gestæ*, 2e éd., p. 54). Le futur empereur Marc-Aurèle reçut encore avant d'occuper la questure le droit de siéger au sénat (cf. tome V, la théorie de la Nomination des sénateurs, sur l'élection au sénat par cooptation directe); il semble donc avoir été pris en sa faveur une résolution analogue à celles prises en faveur de Gaius et de Lucius. On ne peut guère comprendre autrement qu'Antonin le Pieux ait, en vertu d'un sénatus-consulte, placé dans le sénat le fils du consul de 143 Hérode Atticus (cf. tome V, la même théorie, sur le rattachement de l'adlection au Principat). Cependant, dans tous ces cas, le droit de suffrage ne peut avoir été exercé qu'à un rang de vote déterminé par la classe de magistrature, et toute nomination de sénateur de cette espèce a nécessairement impliqué, sinon nominalement, au moins au fond, l'adlection dans une telle classe.

eu le pouvoir de se compléter lui-même. Le second empereur, en commençant son règne par transférer les élections des magistrats du peuple au sénat (VI, 1, p. 397), conféra en même temps à celui-ci, selon toutes les règles du droit, le pouvoir d'attribuer le siège sénatorial lié à la magistrature. Ce droit a été limité, d'un côté, par la faculté d'abord liée à la censure et depuis Domitien attachée directement au Principat, de faire des nominations extraordinaires de sénateurs (p. 27), pour lesquelles l'assentiment du sénat ne fut pris que sous Alexandre Sévère (1), et, d'un autre côté, par la subsistance de la part qu'avait le souverain aux nominations des comices sous forme de présentation et de commendation (2). Cependant la concession

---

(1) Cf. tome V, *loc. cit.*

(2) V. tome V, la partie de la Nomination des magistrats, sur l'examen des conditions de capacité par le prince et sur le droit de commendation, et la partie de la Nomination des sénateurs, sur le siège sénatorial comme conséquence de la magistrature. [Dans le régime postérieur, dont le fonctionnement nous est seulement attesté pour l'époque de Théodoric, mais remonte peut-être à l'époque de Dioclétien ou de Constantin et où le droit de vote n'appartient qu'aux sénateurs de la première classe hiérarchique, aux *illustres* (v. plus bas la partie du Règlement des travaux du sénat) l'entrée dans la curie est représentée par Cassiodore comme dépendant de l'occupation d'une des grandes charges de la cour (formule *de referendis in senatu*, 6, 14 : *Senatui prædestinatus est cui nos contulimus laticlaviam dignitatem*. 8, 17, 19), spécialement, puisque ce sont les moindres parmi celles qui confèrent l'Illustrat, des hautes charges financières (*comes sacrarum* : 5, 41, rapproché de 40. 8, 17, rapproché de 16 ; *comes privatarum* : 8, 24 *in fine*, rapproché de 13 ; *comes patrimonii* : 4, 4) et de la questure du palais (5, 4. 8, 19). Elle est même accordée à deux des fonctionnaires les plus élevés de la seconde classe, au *primicerius notariorum* (6, 16 : *Honor qui efficit senatorem, cui patrum aula reseratur* ; sa situation est également rapprochée de l'Illustrat dans les autres indications de Cassiodore sur son rang et dans d'autres sources: *C. Th.* 6, 10, 2 ; *Nov. Theod.* 25, 6 ; cf. l'interpolation basée sur des informations exactes de la *Not. dign. Occ.* 18 : *Sub dispositione viri inlustris spectabilis primicerii notariorum*) et au *vicarius urbis Romæ* (*Var.* 6, 15 : *Dignitatem senatoris adquiris et illa tibi panduntur atria quæ summatibus probantur esse conlata*), peut-être aussi selon les circonstances au *magister census* (*Var.* 5, 21 : *Majoris etiam natu utere, cum fuerit necesse, sententia, factus tot patribus senior, tantis tacentibus vox senatus.* 22 : *Capuanum.... majoris etiam natu auctoritate subvehimus*). Or, ces fonctions étant toutes conférées par l'empereur (ou le roi), les sénateurs en droit de voter se trouvent être alors tous nommés par le pouvoir, et la nomination n'est communiquée au sénat que pour qu'il procède à la réception du nouveau membre. Si le gouvernement demande l'adhésion du sénat, ce n'est là qu'une formule de politesse. Le sénat n'a pas



du droit de cooptation faite par l'empereur Tibère au corps qui représentait le peuple romain reste théoriquement et pratiquement une tentative sérieuse d'assurer son indépendance politique. L'histoire enseigne ici une fois de plus que la liberté se prend et ne se donne pas; mais nous trouvons là en même temps la confirmation du jugement prononcé par un historien romain en considérant, au moment où elle était arrivé à son terme, l'évolution du gouvernement du sénat : ce n'est point par le despotisme d'un seul, mais par son propre manque d'énergie et de volonté que la représentation du peuple a péri dans l'État romain (1).

Le temps de la République ne connaît point légalement d'aspirants aux magistratures qui font obtenir le siège sénatorial. Il en est autrement sous le Principat, soit par suite de l'établissement de l'hérédité du rang sénatorial, soit par suite des incorporations exceptionnelles de personnes déterminées faites dans cet ordre par le prince (2). Peut-être dressait-on une liste officielle de ces postulants et l'annexait-on à la suite de la liste du sénat (3).

---

de droit de cooptation effectif : la preuve la plus claire en est que la nomination de personnes siégeant déjà dans le sénat à des dignités plus élevées, par exemple celle d'un ex-*comes privatorum* à la dignité de questeur (8, 13. 14), celle d'un sénateur à la dignité de *patricius* (1, 4) sont communiquées absolument dans la même forme au sénat et qu'il est également question là de son *consensus*. Tout le pouvoir du sénat et de son président est de différer en fait plus ou moins longtemps la réception (Symmaque, *Ep.* 9, 118. Cassiodore, *Var.* 4, 29). Cf. *Neues Archiv.* 14, 1888, p. 488.]

(1) Victor, *Cæs.* 37 : *Abhinc* (à partir de la mort de Probus) *militaris potentia convaluit ac senatui imperium creandique jus principis ereptum ad nostram memoriam*, ce qui est ensuite développé et mis à la charge du sénat lui-même qui aurait été en situation de reprendre la part du commandement qui lui avait été enlevée par Gallien (*amissa* — porte le Ms. d'Oxford — *Gallieni edicto refici militia potuit*) ; mais, par son indolence il a ouvert la voie aux empereurs militaires (*munivere militaribus et pœne barbaris viris viam in se ac posteros dominandi*).

(2) V. d'une part, tome II, la théorie de la Capacité d'être magistrat, sur les mesures prises contre le manque de candidats sous le Principat, et, d'autre part, tome V, la théorie de la Nomination des magistrats, sur l'admission de candidats incapables au vigintivirat et à la questure.

(3) Le tableau des décurions de Canusium (p. 21, note 1), qui cite vingt-cinq *prætextati* après les cent membres du conseil, porte à penser à l'imitation d'un modèle romain.



Obligation d'entrer dans le sénat.

Il nous reste à chercher dans quelle mesure l'entrée au sénat était obligatoire ou facultative. A l'époque ancienne, le choix fait d'un citoyen comme sénateur devait être aussi obligatoire pour lui que son élection comme magistrat par le peuple (1). A l'époque récente, sur laquelle seule nous sommes suffisamment renseignés, le siège sénatorial ne pouvait probablement pas plus être attribué à un citoyen malgré lui qu'une magistrature. Nous sommes également dépourvus de témoignages de l'époque républicaine sur l'entrée forcée au sénat et sur le refus du siège sénatorial. En tant que le siège au sénat était conféré par l'occupation de magistratures, nous pouvons renvoyer aux explications données sur l'acceptation des magistratures. Nous avons déjà dit que, depuis l'introduction sous Auguste d'une classe sénatoriale héréditaire, ceux qui y appartenaient et qui satisfaisaient aux autres conditions de capacité étaient obligés à entrer dans le sénat par l'occupation des magistratures publiques (VI, 2, p. 56). Celui qui n'appartenait pas à cet ordre pouvait aussi probablement, en droit, être contraint à briguer l'une des magistratures qui faisaient entrer au sénat, ou être incorporé dans le sénat par la concession fictive de l'une de ces magistratures; mais en général il n'a pas été fait usage de ce droit de contrainte et l'on a laissé aux individus ainsi appelés la liberté de refuser (2).

(1) V. tome II, la théorie de la Capacité d'être magistrat, sur l'obligation d'accepter les magistratures à l'époque la plus ancienne et sous la République.

(2) V. tome II, la théorie des honneurs viagers des magistrats, sur la concession des *ornamenta* par le sénat. Sénèque, *Ep.* 97, 13 : *Honores reppulit pater Sextius, qui ita natus, ut rem publicam deberet capessere, latum clavum divo Julio dante non recepit.*

CAPACITÉ.

La capacité d'être sénateur n'a besoin d'être étudiée que pour le cas où le sénateur est nommé par un magistrat. Pour les nominations comitiales de sénateurs de la République et du Principat, elle se confond avec la capacité d'occuper la magistrature qui confère le siège sénatorial; et il en est de même pour les nominations extraordinaires de sénateurs faites par l'empereur; car ces nominations sont toujours faites sous la forme d'attribution fictive d'une magistrature sénatoriale, et par conséquent les conditions de capacité sont supposées exister, ou en tout cas il en est fait remise. Ce n'est donc qu'à titre de récapitulation que nous devons ici relever ces conditions de capacité qui sont, au sens propre, relatives à l'occupation des magistratures. Capacité d'être sénateur.

La capacité d'être nommé sénateur requiert : le droit de gentilité et le patriciat, à l'époque ancienne, le droit de cité, à l'époque moderne; le sexe masculin; l'âge; l'absence d'indignité et la fortune. Ces conditions se rapportent à des époques très différentes et sont disparates en elles-mêmes; cependant il nous semble à propos de les réunir ici dans une section spéciale.

1. Le droit de gentilité ou, ce qui n'est point autre chose, le patriciat peut être la condition du siège sénatorial à un double Attribution de la place à la *gens*.



point de vue, ou bien en ce sens qu'un siège particulier soit attribué à une *gens* déterminée, ou bien en ce sens que le siège sénatorial suppose le droit de gentilité. — Il est possible que, dans la Rome primitive, les sièges sénatoriaux aient été attachés aux *gentes*. Il existe un rapport indéniable de corrélation entre la curie et le sénat. La dénomination de *curia*, qui a de bonne heure été transportée de la fraction du peuple (VI, 1, p. 100) à l'édifice attribué à cette fraction du peuple pour ses affaires propres (VI, 1, p. 112, note 1), a été également appliquée de bonne heure à l'édifice où se réunit le conseil de tout le peuple (1); le lieu de réunion de la fraction du peuple et celui du conseil de la cité, constituant l'un la petite *curia* et l'autre la grande, étaient donc corrélatifs et considérés comme tels. En outre, les patriciens appartenant au sénat expriment encore leur opinion à l'époque historique dans l'ordre des trois cités primitives et de leurs curies (2). Or, la curie n'est pas autre chose qu'un ensemble de *gentes* et l'organisation par curies reste en un certain sens une organisation par *gentes*. De plus, dans l'expression des opinions, les *majores gentes* passent avant les *minores* (3), et le chef du sénat (*princeps senatus*) a été, pen-

(1) Le mot *curia*, dans le sens d'édifice, n'est aucunement appliqué à tous les lieux de réunion ; il ne l'est qu'aux lieux de réunion des curies et aux lieux, d'ailleurs quelconques, de réunion du sénat. Pourquoi la *curia saliorum* portait-elle ce nom, nous ne savons ; mais certainement cela devait encore venir d'une certaine relation soit avec les trente curies, soit avec les séances du sénat.

(2) Festus, p. 246 (p. 25, note 3) : *Curiatim*. L'ordre des curies s'est nécessairement lié à celui des tribus de façon à faire les curies des Ramnes suivre celles des Tities et celles des Luceres suivre celles des Ramnes (VI, 1, 107).

(3) Les témoignages sur les *majores* et les *minores gentes* sont réunis VI, 1, 33, note 1 (cf. VI, 1, p. 109). Nous n'avons aucun renseignement sur leur relation avec les tribus et les curies. Mais les trois tribus datant de Romulus dans la légende, et les *gentes minores* y étant postérieures à Romulus, il est impossible d'identifier les dernières avec des tribus ou des curies déterminées (VI, 1, p. 101, note 2). L'idée la plus naturelle est de rapporter à la cité tout entière le doublement des trois tribus attesté pour les cavaliers (VI, 1, p. 119) et de concevoir les familles patriciennes qui devinrent romaines lors de l'annexion de la ville du Quirinal et plus tard lors de l'annexion des Albains et d'autres cités latines comme étant à la fois des *gentes minores* et des *Tities, Ramnes Luceres posteriores*. La disposition des sénateurs d'après les trente

dant toute la période de la République, non pas seulement un patricien, mais probablement un patricien des *majores gentes* (1). Ces institutions fonctionnent à une époque où il n'est plus question de représentation collective ou séparée des *gentes* patriciennes dans le sénat; mais leur origine ne peut guère s'expliquer en dehors de l'idée d'un conseil de la cité composé de représentants de toutes les *gentes* existantes soit par un choix royal lié à la gentilité, soit de toute autre façon. — Mais, d'autre part, cette idée est exclue par les plus anciennes institutions qui nous soient connues. Car le chiffre des *gentes* n'a jamais pu être un chiffre fixe, et le nombre des sénateurs apparait dans notre tradition comme ayant été arrêté dès le principe (p. 12). Sans doute le chiffre normal se lie lui-même visiblement à celui des curies, à raison de dix sénateurs par curie, et l'époque de la fixation précise de ce chiffre peut avoir

curies doit, dans cette supposition, avoir été double et s'être répétée pour les *gentes minores*.

(1) Cela n'est pas exprimé dans notre tradition. Mais les chefs du sénat qui nous sont connus appartiennent sans exception aux plus anciennes *gentes* patriciennes (Aemilii, Claudii, Cornelii, Fabii, Manlii, Valerii),et nous n'y trouvons représentée ni la seule *gens minor* que nous connaissions, celle des Papirii, ni aucune des *gentes* albaines (*R. F.* 1, 92 et ss. 258). Pour prétendre que la chronologie légendaire, qui place l'immigration des Claudii tantôt sous Romulus, tantôt et plus fréquemment au début de la République (VI, 1, p. 28, note 1), les classe dans les *minores gentes* (Willems, 1, 116), il faut ne point connaître nos sources. — L'allégation de Willems, 1, 116 et ss. selon laquelle le principat du sénat aurait été accessible aux plébéiens après Sulla, est erronée. P. Servilius Isauricus, consul en 675, Q. Lutatius Catulus, consul en 676, et Cicéron ne sont aucunement parvenus, comme il le pense, au principat du sénat. Puisque Catulus est appelé par Velleius, 2, 43, *omnium confessione senatus princeps*, c'est qu'il était, « d'après l'opinion publique » le premier membre du sénat et que par conséquent il ne l'était indubitablement pas au sens formel, comme premier sénateur inscrit sur la liste. Les arguments tirés de ce qu'un scoliaste récent (sur Cicéron, *De imp. Pomp.* 23, 68, éd. Orelli, p. 442) appelle Catulus *princeps senatus* et de ce qu'un écrivain du temps d'Auguste (Cremutius Cordus, dans Sénèque, *Suas.* 6, 19) appelle Cicéron *princeps senatus Romanique nominis titulus*, n'existent évidemment pas. Cicéron, *Phil.* 14, 7, 17 : *Utinam illi principes viverent, qui me post meum consulatum, dum iis ipse cederem, principem non inviti videbant*, montre clairement avec quelle réserve il faut agir dans le rattachement du mot *princeps* à la liste officielle. La lutte pour le premier rang politique, la *contentio principatus*, dont il est question dans les mots qui suivent immédiatement, est rapportée par Willems, p. 121, d'une manière aussi incroyable que candide, à la rivalité pour la première place sur la liste.

été précédée par une époque dans laquelle les curies fournissaient en proportions approximativement égales les représentants des *gentes*; mais la plus ancienne forme du sénat dont nous parle la tradition n'en reste pas moins incompatible avec la représentation des *gentes*. On ne trouve non plus aucune trace d'une limitation quelconque apportée par l'organisation des *gentes* au système de nomination des sénateurs; il n'est dit nulle part que deux membres de la même *gens* n'aient pas pu siéger l'un à côté de l'autre au sénat, ou encore que le magistrat ait été obligé de ne prendre que dix sénateurs dans chaque curie. Il est possible, il est même vraisemblable qu'à l'époque la plus ancienne le choix des sénateurs ait été dominé par la gentilité; mais il n'en est rien resté dans nos sources.

Patriciat. 2. Le lien établi entre la *gens* et le siège sénatorial s'est, s'il a jamais existé, certainement rompu dès l'époque la plus reculée. Au contraire, la restriction du siège sénatorial aux patriciens s'est maintenue jusqu'à une époque relativement récente. Dès lors que les patriciens sont avec raison regardés comme constituant le peuple primitif, l'occupation exclusive des sièges sénatoriaux par les patriciens dans la même période en résulte naturellement. A la vérité, notre tradition, qui considère les plébéiens comme ayant toujours été citoyens (VI, 1, p. 102), n'exprime par suite jamais expressément l'incapacité des plébéiens d'être sénateurs et explique leur entrée au sénat simplement par le défaut de patriciens (p. 15, note 1). Mais elle considère elle-même le sénat comme ayant été primitivement patricien. Lorsque la légende parle d'admissions dans le sénat faites sous les rois, elle y lie l'admission dans le patriciat (1) et elle rattache l'entrée des plébéiens dans le sénat par-

(1) C'est ce que font toutes les relations d'admissions de *gentes* déterminées dans le sénat (VI, 1, p. 31 et ss.) et même de l'admission individuelle du premier Tarquin (VI, 1, p. 44, note 2). Il n'y a de divergent que le récit très moderne de Suétone sur l'admission des Octavii dans le sénat parmi les *majores gentes* par Tarquin l'Ancien et parmi les patriciens par Servius (VI, 1, p. 44, note 2), où les *minores gentes* sont nécessairement considérées comme plébéiennes à moins qu'il n'y ait là une erreur pure et simple.

fois aux institutions de Servius (1), habituellement à la fondation de la République (2). Par corrélation, les plébéiens apparaissent plus tôt, dans ces récits, comme membres du sénat que comme magistrats (3).

L'incapacité primitive des plébéiens d'entrer au sénat est établie, plus sûrement que par ces allégations qui ne sont point proprement historiques, par l'inégalité légale qui a plus tard existé entre les membres patriciens et les membres plébéiens du conseil et qui a bien pu être amoindrie, mais non pas être écartée dans le cours des temps. Nous avons déjà expliqué (4) que l'exercice du pouvoir pendant l'interrègne est toujours resté réservé aux membres patriciens du sénat, c'est-à-dire que le caractère de magistrat suprême appartenant au sénateur est attaché au

---

(1) Cela ne se rencontre que chez Zonaras, 7, 9, et dans la scolie de Virgile, *Æn.* 1, 426 (p. 6, note 1).

(2) Les passages de Festus et de Plutarque sont rapportés p. 6, note 1. L'assertion selon laquelle 164 plébéiens seraient alors immédiatement entrés au sénat n'a pas de valeur historique; il est donc superflu de discuter l'objection tirée de ce que la majorité eut alors été plébéienne, objection au sujet de laquelle il ne faudrait d'ailleurs pas oublier qu'ils n'auraient que le droit de voter et non celui de donner un avis. Tite-Live, 2, 1, 10, fait aussi compléter le sénat *primoribus equestris gradus lectis* et les sénateurs adjoints rester plébéiens (car après la discussion des termes *patres* et *conscripti*, il ajoute: *Id mirum quantum profuit ad concordiam civitatis jungendosque patribus plebis animos*). A cela se rattache le caractère de chevaliers attribué aux membres plébéiens du sénat, aux *pedarii* (p. 5, note 1). Il n'y a pas, comme croit Willems, 1, 144, de contradiction à ce que Tite-Live mentionne ailleurs (1, 1, 7, cf. VI, 1, 31, note 3) des patriciens *aut ab regibus lecti aut post reges exactos jussu populi;* il s'agit là visiblement de l'admission des Claudii dans le patriciat qui, selon la version de Tite-Live, a eu lieu du temps de la République (VI, 1, p. 28, note 1). — Au contraire, les sénateurs adjoints reçoivent le patriciat d'après Denys, et par suite il regarde logiquement le sénat de la République comme purement patricien (p. 6, note 1); ce n'est que par anticipation qu'il y mentionne l'entrée des plébéiens (7, 65 : 'Ενθένδε ἀρξάμενος ὁ δῆμος ἤρθη μέγας, ἡ δὲ ἀριστοκρατία πολλὰ τοῦ ἀρχαίου ἀξιώματος ἀπέβαλε, βουλῆς τε μετέχειν ἐπιτρέπουσα τοῖς δημοτικοῖς καὶ ἀρχὰς μετιέναι συγχωροῦσα, ἱερῶν τε προστασίας λαμβάνειν οὐ κωλύουσα).

(3) Des quatre ambassadeurs, appartenant probablement au sénat (cf. tome IV, la partie des Légats, sur leur capacité), qui auraient été tués à Fidènes en 316, deux portent, dans Pline, 34, 6, 23, des noms patriciens et les deux autres (L. Roscius, C. Fulcinius) des noms plébéiens. Le premier tribun consulaire plébéien élu pour l'an 353, P. Licinius Calvus est *vir nullis ante honoribus usus, vetus tantum senator* (Tite-Live, 5, 12, 11 ; cf. 4, 15, 7).

(4) V. tome II, la théorie de l'Interrègne.

droit de cité complet et fait défaut au sénateur plébéien. Nous montrerons plus loin, au sujet de la compétence du sénat, que les sénateurs plébéiens ont également été et sont demeurés étrangers à la ratification traditionnelle des résolutions du peuple faite par le sénat pour les transformer en lois. Les membres plébéiens du sénat concourent exclusivement à l'expression de conseils qui ont commencé par n'être pas légalement obligatoires pour le magistrat couseillé, et ils n'y concourent même pas sur un pied d'égalité. Les fonctions de sénateurs comprennent dans leur totalité, ainsi que nous le démontrerons dans la théorie des séances du sénat, deux choses : le droit de prendre la parole et le droit de vote. Le sénateur plébéien nommé par le magistrat, le *pedarius*, ne participe qu'au vote, et, selon toute apparence, cette restriction importante et sensible de ses droits n'a jamais été véritablement supprimée. C'est seulement lorsque les sénateurs issus exclusivement de la nomination du censeur ont disparu et que ceux produits par l'élection populaire, auxquels cette restriction n'a jamais été étendue, sont restés seuls, que les sénateurs muets de la plèbe se sont trouvés écartés et que, dans le sénat de l'époque postérieure à Sulla, comme dans le sénat royal, tous les sénateurs ont eu de nouveau à la fois le droit de vote et le droit de proposition. — Mais le sénateur plébéien muni du droit de proposition n'est pas lui-même complètement l'égal de ses collègues patriciens; nous montrerons, au sujet de l'ordre d'interrogation des sénateurs, que, dans chacune des catégories formées par la priorité du droit à la parole, les patriciens passent avant les plébéiens.

Le fait que le sénat se composait à l'origine seulement de patriciens et que les plébéiens n'y ont été introduits que plus tard est donc établi; mais la détermination chronologique du moment où s'est accomplie cette transformation constitutionnelle importante n'est pas possible avec les matériaux dont nous disposons. Il n'est point douteux que le droit de proposition attaché à la magistrature fut accordé en même temps qu'elle aux plébéiens : les consulaires plébéiens ont, depuis qu'il en a existé, été au sénat les égaux des consulaires patriciens. La corrélation

existant entre la magistrature et le droit de proposer un avis s'exprime même terminologiquement dans le fait que les aspirants entrés dans le sénat par l'exercice de magistratures qui ne sont pas sur la liste sont désignés comme ayant le droit de donner leur avis (*sententia*) au sénat. En ce sens donc, les plébéiens ont obtenu, en 387 de Rome, l'égalité dans le sénat (1). Le simple droit de vote a sans nul doute été longtemps auparavant accordé aux sénateurs plébéiens nommés par les magistrats. Les plébéiens sont parvenus à la magistrature supérieure, il est vrai sans l'acquisition viagère du siège sénatorial qui était certainement dès alors attachée à l'occupation du consulat, d'abord pour le décemvirat, à la date conventionnelle de 304, puis pour le tribunat consulaire, à la date conventionnelle de 309 (2), et ils sont représentés comme ayant été admis en 333 à occuper la questure (3) ; il est difficile de croire que ces victoires de l'égalité aient été plus anciennes que l'admission des plébéiens au sénat dans la proportion subordonnée signalée plus haut (4). La tradition qui fait concorder l'admission des plébéiens dans le sénat avec l'établissement de la République a pour elle les vraisemblances. A la vérité, la chronologie conventionnelle de cette époque peut tout au plus prétendre à déterminer l'ordre approximatif des différents événements, et il n'y a aucun fond à faire sur tous ces chiffres; mais la suppres-

Admission des plébéiens.

---

(1) V. tome III, la théorie du Consulat, sur l'éligibilité.

(2) V. tome IV, la théorie des Pouvoirs constituants extraordinaires et, tome III, la théorie du Tribunat consulaire, sur les conditions d'éligibilité.

(3) V. tome IV, la théorie de la Questure, sur les conditions d'éligibilité.

(4) Willems, 1, 45, conclut de ce que les tribuns ont pendant longtemps été privés du droit d'entrer dans la curie que l'entrée des plébéiens dans le sénat doit être postérieure à leur création. Cela se peut ; mais les deux dispositions ne sont aucunement solidaires, d'autant plus que les tribuns, quand ils participaient aux séances du sénat, le faisaient comme magistrats et ne votaient point. Willems lie l'entrée des plébéiens dans le sénat à leur admission au tribunat consulaire qu'il place vers l'an 350 ; mais, d'une part, il ne réfléchit pas que l'époque de l'institution de cette magistrature, qui fut toujours accessible aux plébéiens, est absolument incertaine, et, d'autre part, ceux qui connaissent le caractère de nos sources ne pevent douter un instant que ce soit folie pure de vouloir ici fixer des dates.

sion de la Royauté doit avoir eu pour suite l'entrée des plébéiens à côté des anciens citoyens aussi bien dans l'assemblée du peuple que dans le sénat et dans l'exercice des magistratures, soit immédiatement, soit après un laps de temps plus ou moins bref.

Droit de cité et ingénuité.

3. A l'époque où la lutte des classes est terminée, il suffit, pour l'occupation du siège sénatorial, du droit de cité complet, en y comprenant l'ingénuité (1). Nous pouvons, à ce sujet, renvoyer aux explications données sur la brigue des magistratures (2). Celui qui peut briguer une magistrature de l'État peut aussi être inscrit dans le sénat. En prescrivant aux censeurs de choisir pour le sénat les hommes les meilleurs de tous les ordres (3), la loi Ovinia confirme expressément à leur profit la liberté de choisir impliquée par le caractère de cette magistrature dont le titulaire est responsable seulement devant sa propre conscience. Si le choix se portait de préférence sur les hommes qui s'étaient déjà distingués par le bon exercice d'une magistra-

(1) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, n° 1, sur l'inéligibilité des affranchis et de leurs enfants.

(2) V. tome II, la même théorie, n° 1.

(3) Dans les mots de Festus : *Ex omni ordine optimum quemque* (p. 25, note 3), il est fait en première ligne allusion aux catégories constituées par les magistratures de la cité, sans distinction entre le cas où elles donnent un droit positif au siège sénatorial et celui où il en est seulement tenu un compte de fait. La liberté absolue de nomination implique que les censeurs laissent ou font entrer dans le sénat les membres convenables et en excluent ou n'y admettent pas les membres indignes aussi bien parmi les consulaires que parmi les *quæstorii*. Mais c'est arbitrairement et contrairement au sens que Willems, 1, 161 et ss., restreint la portée de ces mots aux ex-magistrats; ceux même qui entrent au sénat sans avoir occupé de magistrature doivent être choisis parmi les hommes les meilleurs de chaque classe. *Ordo* doit être compris ici dans son sens large général. On peut rapprocher de cela le reproche fait à Verrès (Cicéron, *Verr. l.* 2, 49, 120), *ne genera quidem spectata esse, ex quibus in eum ordinem cooptari liceret* dans l'élection des sénateurs et les mots de Salluste, *Jug.* 4, 42 : *Quæ genera hominum in senatum pervenerint*. Le meilleur commentaire du texte de Festus est fourni par la déclaration faite par le magistrat qui procède aux nominations, lors du complément du sénat accompli après la bataille de Cannes (p. 47, note 1), qu'il s'abstiendra de toute action arbitraire, *ut ordo ordini, non homo homini prælatus videretur*, déclaration après laquelle le choix est fait selon des catégories déterminées qui ne se restreignent aucunement aux ex-magistrats.

ture inférieure ou par leur conduite courageuse à la guerre (1), il n'y avait là qu'un usage raisonnable de la liberté. — Il a toujours été tenu compte de la bonne naissance des élus : en particulier, l'admission dans le sénat de gens qui avaient été ouvriers à gages ou qui avaient servi comme simples soldats, a choqué même à l'époque la plus récente (2). Mais il n'y avait pas sous ce rapport de limitations théoriques.

4. Naturellement les femmes sont exclues du sénat comme des magistratures (3). Exclusion des femmes.

5. L'antique dénomination *senator* implique l'âge non seulement de *senior*, mais de *senex* (4) : on ne peut donc avoir admis dans le conseil de la cité, à l'époque la plus ancienne, que ceux qui avaient dépassé l'âge de soixante ans. Mais cette exigence a certainement été restreinte de très bonne heure, probablement dès l'époque de l'établissement de l'annalité. La République ne peut pas avoir limité sa royauté annale aux vieillards, ni ceux qui avaient occupé cette royauté avoir ensuite été exclus du conseil de la cité. Ce qui a survécu, c'est que celui qui appartient encore aux *juniores*, c'est-à-dire qui n'a pas encore dépassé l'âge de quarante-six ans, ne peut pas être choisi par les censeurs ; mais cela ne l'empêche d'ailleurs pas d'exercer Age.

---

(1) Lorsque après la bataille de Cannes il n'y eut pas moins de 177 places de sénateurs à pourvoir d'un coup, le dictateur créé par exception à cette fin prit, d'après Tite-Live, 23, 23, après les aspirants légaux, les ex-magistrats inférieurs (*qui ædiles tribuni plebis quæstoresve fuerant*) et les individus décorés dans la guerre (*tum ex iis qui magistratus* [*non*] *cepissent qui spolia ex hoste fixa domi haberent aut civicam coronam accepissent*).

(2) Dans Dion, 52, 25, Mécène conseille à Auguste de prendre pour le sénat tous les hommes convenables, πλὴν τῶν ἐν τῷ τεταγμένῳ ἐστρατευμένων· τούτων μὲν γὰρ τῶν καὶ φορμορησάντων καὶ λαρκοφορησάντων καὶ αἰσχρὸν καὶ ἐπονείδιστόν ἐστιν ἐν τῷ βουλευτικῷ τινας ἐξετάζεσθαι. Il fait application de cette idée, 78, 13. 14, au consul de l'an 218 Oclatinius Adventus.

(3) *Vita Elagabali*, 12 : *Cum ingressus est vel castra vel curiam, aviam suam... secum induxit... nec ante eum... senatum mulier ingressa est ita, ut ad scribendum rogaretur et sententiam diceret*. c. 4. Cf. Dion, 57, 12. 18. Sur la quasi-assistance d'Agrippine aux séances du sénat, cf. Tacite, *Ann*. 13, 5. 14, 11.

(4) Dans le très antique formulaire des fétiaux, Tite-Live, 1, 32, 10, les sénateurs sont appelés positivement les anciens (*majores natu*).

les fonctions de sénateur en vertu de magistratures (1). La première règle peut être restée en vigueur pour les sénateurs créés par les censeurs sans que ce fût à la suite d'occupation de magistratures, tant qu'il en a existé. — En tant que la magistrature fait obtenir le siège sénatorial, l'âge requis pour la magistrature l'est par là même pour l'entrée au sénat; dans la période postérieure à Sulla, où il n'y a plus de nomination directe au sénat, la limite d'âge fixée pour la magistrature la plus basse qui donne accès au sénat, pour la questure, d'abord en principe trente ans (2), puis, depuis Auguste, vingt-cinq (3), est en même temps la limite d'âge sénatoriale.

Absence d'indignité.

6. L'absence d'indignité est une condition des nominations de sénateurs faites par les magistrats : d'après des lois spéciales ou une coutume qui fait loi, la condamnation ou la transaction judiciaire relatives à un délit privé de droit commun ou à une action infamante, la dégradation ou la cassation militaire, l'exercice de certaines professions honteuses, la faillite et ses équivalents mettent le magistrat dans la nécessité d'exclure la personne de la brigue des magistratures et de ne

---

(1) Festus, p. 339, v. *senatores* (p. 28, note 3) : *Hi qui post lustrum conditum ex junioribus magistratum ceperunt, et in senatu sententiam dicunt et non vocantur senatores, antequam in senioribus sunt censi*, le dit expressément. Il est impossible d'entendre avec Becker (1re éd. 2, 2, 397) les *juniores* des non-sénateurs et les *seniores* des sénateurs. Relativement à ceux qui sont parvenus depuis le dernier cens à une magistrature conférant le siège sénatorial, il est supposé tacitement que, s'ils appartiennent aux *seniores*, ils siègent déjà dans le sénat. Appartiennent-ils au contraire aux *juniores*, ils acquièrent aussitôt les pouvoirs des sénateurs et pour l'avenir le droit d'être inscrits sur la liste, mais l'inscription elle-même ne peut avoir lieu avant qu'ils soient passés dans les *seniores*. — Quand, dans Denys, 6, 66, le consul menace de proposer une loi qui exige un certain âge des sénateurs (νόμῳ τάξαντες ἀριθμὸν ἐτῶν ὃν δεήσει τοὺς βουλεύσοντας ἔχειν), ce n'est là sans doute qu'une anticipation de la loi Villia.

(2) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité relative, n° 8, sur la limite d'âge de la questure établie par Sulla. Du temps de la République, il n'est jamais question d'un âge sénatorial. Quand Cicéron, *De imp. Pomp.* 21, 61, signale l'âge de vingt-quatre ans de Pompée comme fort éloigné *a senatorio gradu*, il pense à la questure. La citation de Junius Gracchanus dans Aulu-Gelle, 14, 8, 1, n'est pas forcément textuelle.

(3) V. tome II, la même théorie, sur la limite d'âge établie par Auguste. Dans Tacite, cet âge est appelé franchement *senatoria ætas*.

pas l'admettre dans le sénat (1). Les condamnations politiques ne produisent pas en principe d'indignité. Cependant, dans la période moderne de la République, l'exclusion des magistratures et du sénat a aussi été prononcée pour de pareils motifs (2).

7. L'admission à la brigue des magistratures et au siège sénatorial des étrangers gratifiés antérieurement ou en même temps du droit de cité a naturellement toujours paru choquante: la proposition de faire entrer les Prénestins et les Tiburtins dans le sénat, rencontra, pendant la guerre d'Hannibal, une aussi âpre opposition (VI, 2, p. 266, note 1) qu'un siècle plus tard les nominations de sénateurs provinciaux de César (3). — Le droit d'origine, depuis qu'il a pu exister à côté du droit de cité complet (VI, 2, p. 416 et ss.), n'a, sous la République, entraîné dans aucun cas qui nous soit connu l'incapacité d'être magistrat ou d'entrer dans la curie. Dans la première période du Principat, l'éligibilité fut refusée et par conséquent la curie fut fermée aux citoyens romains ayant leur patrie locale en Gaule, peut-être en général aux citoyens romains des provinces (4). Mais ces restrictions n'ont pas eu de durée. En fait, le sénat se transforme, quant à sa composition, à la fin de la République, en sénat de l'Italie (5), et progressivement, au cours de l'époque impériale, en sénat de l'empire (6).

Nouveaux citoyens.

Provinciaux.

(1) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, n° 3.

(2) *Quei ex h. l. non jouraverit*, dit la loi de Bantia, ligne 19, *is magistratum inperiumve nei petito neive gerito neive habeto neive in senatu [sententiam deicito deicereve eum] ni quis sinito, neive eum censor in senatum legito.* Cicéron, *De domo*, 31, 82 : *Ubi cavisti, ne me meo loco censor in senatum legeret? quod de omnibus, etiam quibus damnatis interdictum est, scriptum est in legibus.*

(3) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, sur le défaut ou la défectuosité du droit de cité, n° 3, *in fine*.

(4) Suétone, *Cæs.* 76 : *Civitate donatos et quosdam e semibarbaris Gallorum recepit in curiam.* 80. Exemples dans Cicéron, *Phil.* 11, 5, 12. 13, 13, 27, *Bell. Afr.* 28.

(5) Ce n'est pas au droit public de décrire la substitution des Italiens aux Romains de Rome, et l'étude restreinte au sénat y est encore moins possible. On peut remarquer à ce sujet que le monument construit en mémoire d'un homme de la ville des Pæligni Superæquuum arrivé aux honneurs sous Auguste (*C. I. L.* XI, 3306) porte : *Primus omnium Pælign(orum) senator factus est* et que l'empereur Claude dans son discours au sénat pose la question : *Non Italicus senator provinciali potior est ?* (Bruns, *Fontes*, 5° éd. p. 178).

(6) Tacite, *Ann.* 3, 55 : *Simul* (dans le temps où les grandes familles an-

Fortune. 8. Tant que les sénateurs ont continué à être nommés par le magistrat, cette nomination n'a jamais été subordonnée légalement à la justification d'une certaine fortune, quoique en fait cette fortune fût requise chez les sénateurs dans la dernière période de la République et que l'on s'en préoccupa sans aucun doute au moment de la nomination. Sous le Principat, la preuve d'une fortune d'au moins un million de sesterces, était, comme nous l'avons déjà expliqué en étudiant la capacité d'être magistrat (1), exigée comme condition d'entrée dans l'ordre sénatorial. Depuis Trajan, il fallait établir qu'une quote-part de cette fortune consistait en immeubles italiques (p. 75).

ciennes s'écroulaient) *novi homines e municipiis et coloniis atque etiam provinciis in senatum erebro adsumpti domesticam parsimoniam intulerunt.* Suétone, *Vesp.* 9 : *Amplissimos ordines et exhaustos cæde varia contaminatosque veteri neglegentia purgavit supplevitque recenso senatu et equite* (cf. VI, 2, p. 142), *summotis indignissimis et honestissimo quoque Italicorum ac provincialium allecto.* Le premier Égyptien qui soit entré au sénat est Cœranus sous Sévère (Dion, 76, 5); cf. VI, 1, p. 143, note 2. Dion, 52, 19.

(1) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, n° 4, sur les restrictions apportés au droit d'occuper les magistratures sous le Principat.

DURÉE DES FONCTIONS DE SÉNATEUR.

Caractère viager des fonctions de sénateur.

Le caractère durable des fonctions de sénateur appartient, comme le nombre fixe des sénateurs, à l'essence du sénat romain et aux traits propres qui le distinguent théoriquement et pratiquement du conseil des magistrats. Le sénat a légalement une compétence générale et il statue sur tous les faits qui y sont compris, tandis que le conseil est légalement toujours réuni au sujet d'une affaire déterminée et se dissout avec sa solution.

La durée des fonctions du membre du sénat est celle de sa vie. Tandis que les magistratures de la République sont régies par la loi de l'annalité, cette loi ne reçoit aucune application par rapport aux sénateurs, sans distinction de sénateurs patriciens ou plébéiens. Le soin de confirmer les résolutions du peuple et de conseiller ses chefs est toujours conféré sans limitation de temps, et il est regardé comme une fonction qui ne peut que mieux et plus parfaitement être remplie à mesure que les années se passent. Il en est ainsi spécialement pour la période la plus ancienne. De quelque façon que l'on conçoive cette relation primitive existant entre les divers sénateurs et les diverses *gentes*, qui ne peut pas plus être établie positivement que révoquée en doute, elle implique les fonctions à vie du sénateur de la *gens*. Il en est de même de l'interroyauté inséparable de

la position de sénateur ; l'interroyauté doit, ainsi que la royauté, être regardée comme viagère. Et le principe fondamental est resté le même sous la République et le Principat : le caractère viager a été dès l'origine et est demeuré de tous les temps le caractère propre du sénateur.

Exclusion du sénat :

Qui dit viager ne dit pas inamovible. L'exclusion du sénat, ou l'omission sur la liste des sénateurs au moment de son renouvellement, qui revient toujours à une exclusion, peut avoir lieu de trois façons : ou par un acte arbitraire du magistrat ; ou par suite de la disparition d'une des conditions de capacité ; ou en vertu de prescriptions législatives spéciales.

1. Relativement à l'exclusion du sénat par l'arbitraire du magistrat, il faut distinguer trois périodes : celle antérieure à la formation du sénat par les censeurs, celle de la formation du sénat par les censeurs, et celle de la formation du sénat par l'Empereur.

Par les magistrats supérieurs ;

a. L'attribution des sièges sénatoriaux vacants par le magistrat supérieur en fonctions au moment de la vacance n'est, selon la conception des théoriciens du droit public romain, faite que jusqu'à nouvel ordre. Tout magistrat supérieur postérieur peut exclure du sénat n'importe quel sénateur sans indication de motifs, absolument à son gré, et, précisément pour cela d'ailleurs, cette exclusion, à la différence de l'exclusion motivée des censeurs, n'entraîne aucune tache pour celui qui en est l'objet (p. 25, note 3). Cette liberté d'exclusion correspond en principe parfaitement à la liberté de nomination du magistrat que notre tradition a pour point de départ, et, le régime ayant subsisté jusqu'à la loi Ovinia rendue au milieu du v[e] siècle, on ne peut voir dans ce témoignage une simple fantaisie pseudo-historique. Nous devons donc l'accepter. Sans doute, l'absence de tout exemple historique ou pseudo-historique d'exercice de ce large pouvoir, le fait que le septième roi lui-même, tout mauvais qu'il fut, ne changea pas les sénateurs et se contenta de ne pas combler les vides du sénat, fournissent une preuve certaine que, peut-être sous l'influence de l'ancienne organisation gentilice, médiocrement conciliable avec le droit illimité d'ex-

clusion du magistrat, la magistrature n'a fait, dès l'époque ancienne, qu'un usage modéré de ce pouvoir, et que le caractère viager des fonctions de sénateur n'était point en fait atteint par là. En outre, le pouvoir du magistrat portait son correctif avec lui ; car chaque successeur de l'auteur de l'exclusion pouvait l'effacer pratiquement en nommant l'exclu à la première place vacante ; de sorte que l'effet de l'exclusion trouvait, sous la République, une limite dans l'annalité de la magistrature.

b. La loi Ovinia, rendue vers l'an 442 de Rome, enleva aux magistrats supérieurs le droit d'exclusion du sénat. Ce droit passa aux deux censeurs, mais avec une double limitation : en premier lieu, il était absolument suspendu pendant les intervalles d'exercice de la censure ; en second lieu, les censeurs devaient motiver leurs exclusions par écrit, en ne répondant d'ailleurs que de leur conscience tant pour la vérité des faits que pour leur appréciation politique et morale. Nous avons précédemment étudié en détail cette procédure de notation qui ne diffère que par les conséquences de la notation ordinaire des censeurs (1), et nous avons aussi rassemblé là les causes pour lesquelles les censeurs ont fait usage de leur droit d'exclusion des sénateurs sous la République et sous le Principat. Il n'est pas impossible que le droit absolu de destitution des consuls ait été pratiquement plus faible que le droit périodique et motivé des censeurs. Ce sont précisément les institutions, incompatibles avec le système antérieur, de la révision régulière des listes et de la juridiction générale sur les mœurs qui s'y liait, qui ont donné à la magistrature, théoriquement inférieure, de la censure cette influence et cette considération qui la placèrent pratiquement à la tête de l'État romain. Néanmoins la loi Ovinia, spécialement en enlevant la nomination des sénateurs au magistrat supérieur, a restreint très énergiquement les pouvoirs de la magistrature et a émancipé le sénat : elle marque une

Par les censeurs.

(1) Cf. tome IV, la théorie de la Censure, à la section de la confection du rôle des citoyens, sur la notation du censeur, et à la section de la confection de la liste du sénat.



des étapes essentielles dans la voie par laquelle les conseillers de la cité sont arrivés à devenir, des auxiliaires des magistrats qu'ils conseillaient, les maîtres de ces magistrats. Après comme avant, les sénateurs restèrent en général toute leur vie dans le sénat, et la destitution d'un sénateur fut toujours une exception supposant une raison spéciale. Cette idée trouve son expression juridique dans les règles sur le *dissensus* des censeurs relativement à l'honorabilité de la personne : il la laisse dans le sénat, si elle y appartient déjà ; il l'en écarte, si elle n'y appartient pas encore (1). La confirmation des sénateurs par les censeurs est nominalement désignée comme une élection (2) ; mais elle n'est jamais traitée comme telle : en particulier, l'itération ne lui est pas appliquée.

Le droit d'exclusion des censeurs n'a jamais été supprimé; mais, la censure elle-même n'ayant plus fonctionné régulièrement depuis Sulla, les sénateurs furent désormais soustraits en fait à l'arbitraire du magistrat, et le siège sénatorial se transforma de siège viager en siège inamovible sauf en vertu d'un jugement ou de la loi (3). L'inamovibilité des sénateurs telle qu'elle fut organisée par Sulla et essentiellement introduite par lui est le couronnement du gouvernement sénatorial ; c'est en même temps le commencement de sa fin.

Sous le Principat.

c. Auguste ne s'est pas arrogé en principe le droit d'exclure du sénat. En dehors d'exclusions extraordinaires, provoquées en partie par la réduction du chiffre des sénateurs opérée

---

(1) V. la même théorie, à la section de la confection de la liste du sénat.

(2) De même que *legere* se dit même du maintien du sénateur (p. 24, note 2), l'exclusion est désignée, en langage technique, par *præterire* ou par *non legere* (Cicéron, *Pro Cluent.* 47, 132) ; *ejicere* se rencontre fréquemment, mais est moins technique.

(3) Zonaras, 7, 19 : Χρόνῳ μὲν οὖν τινι ταῦθ' (la révision du sénat pour les censeurs) οὕτως ἐπράχθη, ὕστερον δὲ τὸν ἅπαξ τῇ βουλῇ καταλεχθέντα διὰ βίου βουλεύειν ἔδοξε μηδ' ἀπαλείφεσθαι, εἰ μή τις ἀδικήσας καὶ κριθεὶς ἠτίμωτο ἢ κακῶς ζῶν ἠλέγχθη· τοὺς γὰρ τοιούτους ἀπήλειφον καὶ ἀντ' αὐτῶν ἑτέρους ἐνέγραφον. La procédure plus rigoureusement réglée d'intervention du censeur introduite par la loi Clodia, rendue en 696 et déjà abrogée en 702 (v. tome IV la théorie de la Censure, à la section de la confection des rôles, sur les formes dans lesquelles juge le censeur), ne peut pas, comme le veut Willems, 1, 236, être confondue avec cette transformation.



par Auguste, les premiers empereurs n'ont, semble-t-il, effacé, dans la liste des sénateurs révisée et publiée par eux (1), que les noms des personnes sorties du sénat par la mort, par la perte des conditions de capacité ou par application de dispositions légales (2), et, dans les premiers temps du Principat, les fonctions de sénateurs n'ont été enlevées par un acte arbitraire du magistrat qu'en vertu de l'autorité attachée à la censure. C'est seulement depuis que la censure a été, sous Domitien, confondue avec le Principat, que l'empereur s'est attribué cette faculté sans restriction (3).

Sortie volontaire du Sénat. Le sénateur rayé par le magistrat de la liste subit, en principe, une déchéance; mais cependant cette radiation peut avoir lieu pour satisfaire à ses désirs, de même que l'exhérédation peut être faite dans l'intérêt de l'exhérédé. Il n'y a pas d'autre moyen de réaliser la sortie volontaire du sénat (4). Tandis que les magistrats peuvent résigner avant le terme leurs fonctions nécessairement temporaires (5), le sénateur ne peut, tant qu'il est capable, se dégager par un acte de sa volonté des obligations qu'il a assumées en revêtant sa fonction viagère : il n'est pas dans son pouvoir d'effacer son nom du tableau des sénateurs. Une telle radiation a pu être opérée seulement, à l'époque ancienne, jusqu'à la loi Ovinia, par les magistrats supérieurs en exercice, plus tard, par les censeurs, au moment

---

(1) V. tome V, la théorie de la Nomination des sénateurs, sur la révision annuelle de la liste du sénat.

(2) On rencontre encore fréquemment, dans ce temps, des exclusions faites pour cause de défaut des conditions de capacité, par exemple d'appauvrissement (p. 57, note 1), ou de procès criminel (tome V, *loc. cit.*), ou d'exercice du rôle de gladiateur.

(3) V. tome V, *loc. cit.*

(4) Claude invite (selon Tacite, *Ann.* 11, 25), en qualité de censeur, les sénateurs qui désirent sortir du sénat à l'en informer et à lui demander le *jus exeundi ordinis*, qui ne leur sera pas refusé. Il le fait principalement afin de permettre aux membres du sénat qui ont la perspective d'être radiés d'éviter cette honte (*et motos senatu excusatosque simul propositurum, ut judicium censorum ac pudor sponte cedentium permixti ignominiam mollirent*). Mais naturellement les membres du sénat qui auraient eu le droit d'y rester pouvaient eux-mêmes user de cette faculté.

(5) V. tome II, la section des Formes de la retraite des magistrats, sur la retraite anticipée.



de la confection de la liste du sénat, enfin, sous le Principat, par l'Empereur, et ils pouvaient s'y refuser. La sortie de l'ordre sénatorial s'opérait de la même façon sous l'Empire (VI, 2, p. 61, note 1).

Sortie du sénat résultant de la perte du droit de cité;

2. Disparition de l'une des conditions de capacité.

a. Le siège sénatorial est perdu, au cas de perte du droit de cité, par quelque motif que ce soit.

de celle de l'honorabilité;

b. Il est également perdu au cas de perte de l'honorabilité. La notion de l'indignité est ici restreinte aux cas dans lesquels l'admission au sénat est interdite par une loi ou par une coutume faisant loi (1).

de celle de la fortune;

c. Depuis qu'Auguste eut établi le cens sénatorial, la ruine du sénateur entraîna nécessairement pour lui la perte des droits attachés à son rang (2).

En principe, le siège sénatorial est perdu de droit au cas de perte des conditions de capacité; non seulement le magistrat qui dresse la liste doit en effacer le nom, mais en outre le magistrat qui préside le sénat ou quiconque se trouve en position de le faire a le droit et le devoir d'empêcher l'ex-sénateur d'exercer les pouvoirs sénatoriaux (3). Le contrevenant encourt probablement en outre une amende (4). Seulement, au cas de perte de la fortune, la perte du siège sénatorial ne se produit pas de plein droit, et il faut que le sénateur subisse de la main de l'empereur sa radiation, que d'ailleurs il provoque fréquem-

---

(10) P. 48. L'arbitraire du magistrat qui présidait à l'élection ou qui complétait le sénat a, malgré les limitations qui lui ont été apportées, toujours conservé une certaine latitude dans l'acceptation des candidats aux magistratures et dans l'admission au sénat. Cet arbitraire est au contraire exclu quand il s'agit de l'anéantissement des droits acquis. La *lex Julia municipalis* le confirme, ligne 108 et ss, en matière municipale, en spécifiant rigoureusement les causes de perte du décurionat.

(11) V. tome V, la théorie de la Nomination des sénateurs, sur la révision annuelle de la liste des sénateurs.

(12) *Nei quis*, dit la *lex Julia municipalis*, lignes 108 et ss., *in municipio... [in]... decurionibus... esto neve quoi ibi in eo ordine sententiam ferre liceto, quei furtei quod ipse fecit fecerit condemnatus pactusve est erit*, etc.

(13) *Quei adversus ea*, dit la loi précitée, lignes 123 et ss., *in municipio... [in]... decurionibus... fuerit sententiamve dixerit, is HS (L milia) p(opulo) d(are) d(amnas) esto ejusque pecuniæ quei volet petitio esto.*

ment lui-même (1). Cela tient à ce que l'occupation du poste de sénateur était à cette époque une obligation et qu'il ne pouvait pas être permis à l'obligé de s'y soustraire par sa simple déclaration. Les empereurs ont fréquemment permis aux sénateurs ruinés sans leur faute (2) de rester dans le sénat grâce à la donation d'un capital (3) ou d'une rente (4).

3. On ne peut guère considérer comme un retrait du siège sénatorial résultant de lois spéciales, celui résultant des dispositions législatives qui ont délimité la notion de l'indignité, qui l'ont par exemple attachée à la condamnation pour vol. Ce que nous devons réunir ici, ce sont les dispositions qui, sans entraîner l'infamie, enlevèrent les droits de sénateurs. Elles sont inconnues à l'ancienne constitution. La condamnation dans un procès populaire non capital n'atteint pas les droits politiques et n'enlève par conséquent pas le droit de siéger au sénat. C'est seulement la loi Cassia de 650 qui a changé ce régime, et encore subordonnait-elle l'exclusion de sénat à l'abrogation de la magistrature (5). **Exclusion par des lois spéciales.**

---

(1) Tacite appelle cela, *Ann.* 1, 75, *veniam ordinis ob paupertatem petere.* 2, 48 : *Prodigos et ob flagitia egentes... movit senatu aut sponte cedere passus est* (cf. Suétone, *Vit.* 2). 12, 52 : *Laudati oratione principis, qui ob angustias familiares ordine senatorio sponte cederent motique, qui remanendo impudentiam paupertati adjicerent.* Dion, 60, 11 : Τοῖς ὑπ' ἀσθενείας βίου μὴ δυναμένοις βουλεύειν ἐφίει παρίεσθαι. 60, 29 : Ἐξήλασε μὲν ὁ Κλαύδιος τινὰς ἐκ τῆς βουλῆς, ὧν οἱ πλείονες οὐκ ἄκοντες ἐξέπεσον, ἀλλ' ἐθελονταὶ διὰ πενίαν παρείμενοι. C'est également par corrélation à la condition de fortune que Tibère (Suétone, 35) *senatori latum clavum ademit, cum cognosset sub k. Julias demigrasse in hortos, quo vilius post diem ædes in urbe conduceret.*

(2) Tibère exigeait en principe que cette absence de faute fût établie devant le sénat, et ensuite il intervenait *senatu auctore* (Velleius, 2, 129 ; Sénèque, *De benef.* 2, 7. 8 ; Tacite, *Ann.* 1, 75 ; Suétone, *Tib.* 47).

(3) V. tome V, la théorie de la Nomination des sénateurs, au sujet de la révision annuelle des listes, pour Tibère. Vespasien le fit également (Suétone, *Vesp.* 17).

(4) Suétone, *Ner.* 10 : *Senatorum nobilissimo cuique, sed a re familiari destituto annua salaria et quibusdam quingena* (le cas est attesté par Tacite, *Ann.* 13, 34) *constituit. Vita Hadriani,* 7 : *Senatoribus, qui non vitio suo decoxerant, patrimonium pro liberorum modo, senatoriæ professionis explevit, ita ut plerisque in diem vitæ suæ* (sans doute pour *eorum*) *dimensum sine dilatione præstiterit.* D'après cela, la fixation d'une rente annuelle paraît avoir été postérieurement la règle en pareil cas.

(5) V. relativement à cette loi, au tome II, la théorie des Causes d'inéligi-

La condamnation dans la procédure des *quæstiones* enlève ou non selon les cas (1) le droit aux magistratures et le siège sénatorial, et cela correspond à son caractère ; car les *quæstiones* ont pour origine, partie des actions civiles infamantes, comme l'action *furti* de laquelle sont issues les questions de concussion et de péculat (2), partie des actions politiques non infamantes. Nous pouvons à ce sujet faire un renvoi général à ce qui a été dit au sujet du droit d'occuper les magistratures (3). Spécialement la question de l'exclusion du sénat ou du maintien dans cette assemblée ne peut être tranchée que pour chaque *quæstio* en particulier, et, faute de renseignements suffisants sur les dispositions légales fréquemment modifiées de la matière, elle ne peut généralement l'être qu'imparfaitement. Le siège sénatorial est perdu, bien que le droit de cité soit conservé, à la suite de toute condamnation qui a pour conséquence l'expulsion de l'Italie (4) ; ensuite, au moins à l'époque récente, pour corruption électorale et pour violences de droit commun (5) ; enfin lorsque le demandeur de la procédure des *quæstiones* est convaincu de calomnie ou d'intelligences avec l'accusé (6). C'est seulement sous le Principat que toute con-

bilité absolue, sur l'inéligibilité établie à titre de peine, et celle de la Retraite des magistrats, sur leur abrogation. En conséquence, les deux tribuns du peuple opposés à César furent, après l'abrogation de leur magistrature, exclus du sénat (Appien, *B. c.* 2, 109 : Αὐτοὺς ἀφαιρεῖσθαι καὶ παραλύειν τῆς τε ἀρχῆς καὶ τοῦ βουλευτηρίου ; Dion, 47, 10).

(1) Dans la loi *repetundarum* de 631-632, lignes 11. 13, est exclu soit comme représentant, soit comme juré, [*quei*] *quæstione joudicioque publico condemnatus siet, quod circa eum in senatum legei non liceat.*

(2) Cicéron, *Verr. l.* 2, 32, 79 (VI, 2, p. 132, note 5). Tacite, *Hist.* 1, 77. Suétone, *Oth.* 2. A la vérité, cela ne s'accorde guère avec le fait que le dictateur César *repetundarum convictos etiam ordine senatorio movit* (Suétone, *Cæs.* 43).

(3) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, sur l'inéligibilité prononcée à titre de peine.

(4) Sur la loi *Julia municipalis*, lignes 118 et 135, cf. le même tome, *loc. cit.* Par conséquent, le bannissement de l'Italie n'enlevait pas encore au temps de César le droit de cité, et Sulla n'avait donc pas attaché cet effet à l'*exilium* (VI, 1, p. 157) ; car, sans cela, cette disposition eût été superflue.

(5) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, sur l'inéligibilité prononcée à titre de peine.

(6) On peut transporter au sénat la règle selon laquelle la *calumnia* et

damnation encourue dans un *judicium publicum* entraîne la perte de l'honorabilité (1).

La perte du droit aux magistratures et du siège sénatorial a aussi été parfois attachée, dans les derniers siècles de la République, au refus de se soumettre par serment à une nouvelle loi (2). Cependant ce serment a bien été exigé des magistrats futurs, mais non des sénateurs à venir, probablement parce que cela semblait superflu en présence de la façon régulière dont on entrait dans le sénat par l'exercice des magistratures. Par suite, il ne s'est pas constitué de serment sénatorial général.

Enfin l'entrée du sénat a été, en même temps que le droit d'occuper la magistrature, retirée par des lois spéciales, d'un côté, par Sulla aux enfants des citoyens proscrits par lui (3), et, de l'autre, par César aux bourreaux volontaires qui avaient participé aux proscriptions de Sulla (4).

Il se comprend de soi que, dans tous ces cas, le siège sénatorial était perdu de droit.

---

la *prævaricatio* rendent impropre au décurionat (*lex Julia municipalis*, ligne 120).

(1) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité, n° 3, sur la détermination des causes indirectes.

(2) Deux exemples nous sont connus. D'après la loi de Bantia, lignes 23 et ss., les sénateurs actuels doivent lui prêter serment, *apud quæstorem ad ærarium*, dans les dix jours qui suivront la connaissance qu'ils auront de son existence, comme les magistrats en exercice dans les cinq jours. — La loi Appuleia de 654 sur les colonies fondées par Marius doit être jurée par les sénateurs dans les cinq jours ; au cas contraire, ils perdront leur siège sénatorial, et encourront une amende de 500,000 sesterces (20 talents = 480,000 sesterces) (Appien, *B. c.* 1, 29. 30, *etc.*). — Le serment réclamé, sous menace de la peine capitale, de tout le peuple par César, en 695, en faveur de sa loi agraire (Appien, *B. c.* 2, 12, plus exact que Plutarque, *Cat. min.* 32), ne rentre pas dans cette matière, mais dans celle du serment du peuple étudié VI, 1, p. 415.

(3) V. tome II, la théorie des formes de l'entrée en fonctions des magistrats, sur le serment prêté par eux après leur entrée en charge. Le retrait du siège sénatorial est mis au second plan, parce qu'à cette époque ce siège était normalement acquis par l'exercice des magistratures. Les Pompéiens sont aussi exclus par une loi des *dignitates* (Antoine, dans Cicéron, *Phil.* 13, 16, 32 : *Neminem Pompeianum, qui vivat, teneri lege Hirtia dictitatis*), ce qui comprend naturellement le siège sénatorial.

(4) Selon la loi municipale de César, ligne 122, est exclu du décurionat, et par suite aussi sûrement du siège sénatorial, *quei ob caput c. R. referundum pecuniam præmium aliudve quid cepit ceperit*.



DROITS ET DEVOIRS PROPRES DES SÉNATEURS.

Avant de passer à l'étude de l'organisation des séances du sénat et à celle de la compétence de cette assemblée, nous devons rassembler dans cette partie ce qui concerne les droits et les devoirs propres aux sénateurs, c'est-à-dire les particularités du système des noms et des titres sénatoriaux et du costume sénatorial, les privilèges appartenant aux sénateurs au point de vue des fêtes et des repas publics, de l'électorat et de l'éligibilité, de l'occupation des grades d'officiers et des postes de jurés, enfin la situation spéciale qui leur est faite quant au droit matrimonial et au droit du patrimoine comme quant à l'impôt, aussi bien en matière civile qu'en matière criminelle. A ces particularités s'ajoutent, à titre complémentaire, les droits et les déchéances personnelles de l'ordre sénatorial institué sous le Principat que nous avons déjà décrites (VI, 2, p. 56 et ss.). Si disparates entre eux et si différents quant à la date et quant à l'importance que soient les divers termes de cette exposition, il nous paraît à propos de les rassembler tous ici, d'autant plus que la plupart d'entre eux ont déjà été étudiés ailleurs et qu'il suffira bien des fois de renvoyer à des explications déjà données. Pour arriver à une conception juste du rôle du sénat, il est également important d'avoir présents à l'esprit les pou-

voirs et les incapacités des membres du sénat et de bien distinguer les qualités individuelles de celles du corps tout entier.

Relativement au système des noms et des titres, nous pouvons renvoyer à des développements antérieurs. Le système des noms sénatoriaux ne diffère que sous un rapport du système ordinaire des noms des citoyens : l'ordre sénatorial du Principat étant étranger aux liens municipaux (VI, 2, p. 65), l'indication de la patrie, qui est le critérium de ces liens (VI, 1, p. 242), ne figure pas dans les noms de ses membres (1) ; on n'y trouve pas indiquée d'autre patrie que la *communis patria* dont la tribu est l'expression. — Nous avons déjà expliqué comment et pourquoi le membre du sénat ne porte pas, jusqu'à une époque avancée, de titre officiel, et notamment ne porte point en ce sens le nom de *senator* (p. 5). Ce sont seulement les empereurs Marc Aurèle et L. Verus qui ont donné à l'ordre sénatorial un titre proprement dit, le clarissimat (VI, 2, p. 62). Noms. Titres.

Le sénateur a, comme le magistrat, été de tout temps distingué à Rome par certaines particularités de son costume. A la vérité, son vêtement de dessus n'en présente aucune : les sénateurs portent, dans la curie, comme le fait tout citoyen quand il paraît en public, la toge, dont, il est vrai, l'usage s'est maintenu parmi eux longtemps après qu'elle avait disparu du milieu ordinaire (2). La bordure rouge est l'insigne des magistratures curules : le sénateur n'y a droit qu'à condition d'occuper ou d'avoir précédemment occupé une telle magistrature (3). En *Latus clavus.*

(1) L'unique exception qui me soit connue (elle m'est signalée par O. Hirschfeld) est l'Espagnol *P. Cornelius P. f. Gal. Anullinus Illiber(ri)* consul pour la seconde fois en 199 (*C. I. L.* II, 2073).

(2) VI, 1, p. 249, note 3. *Vita Elag.* 20 : *Senatum... ita contempsit, ut mancipia togata appellaret. Vita Claudii*, 4 : *Sumptis togis.* La *vestis senatoria* (*Vita Caracalli*, 2. 4, alternant avec *latus clavus : vita Getæ*, 6) est l'antithèse du costume militaire.

(3) Nous signalons, tome II, dans la théorie du Costume des magistrats, au sujet du vêtement de pourpre de ceux qui donnent des jeux, la correction fausse par laquelle Dion, 49, 16, est mis en contradiction avec ce principe.



revanche, ainsi que nous l'avons déjà expliqué (VI, 1, p. 245 et ss.; VI, 2, p. 113 et ss.), le sénateur comme le chevalier porte sur son vêtement de dessous la bande verticale rouge le *clavus*. Il n'y a aucune tradition sur l'origine de cet usage étranger aux institutions municipales qui cependant connaissent la robe prétexte (1); tout ce qui nous est rapporté, c'est que la différence de largeur du *clavus* ne s'est introduite que tardivement, sans doute seulement au VII[e] siècle, en même temps que la distinction des deux ordres privilégiés (2). Sans aucun doute, cet insigne a dû être étendu ou bien des sénateur aux chevaliers, ou bien des chevaliers aux sénateurs. On peut invoquer dans le dernier sens le fait que, comme nous l'avons établi plus haut, le sénateur conservait, à l'époque antérieure aux Gracques, le cheval public et le droit de suffrage dans les centuries équestres, qu'il était donc autorisé par là à porter les insignes des chevaliers (3). Mais la tunique rouge peut à l'inverse avoir appartenu primitivement au sénateur comme la chaussure rouge dont nous allons nous occuper plus loin, et les chaussures et les vêtements de dessous concordent ordinairement. Rien n'empêche de supposer que les explications

---

(1) Il est surprenant que la légende, qui connaît l'origine de tout le reste, soit absolument muette sur celle du *clavus;* mais il en est ainsi aussi bien pour l'insigne des chevaliers que pour celui des sénateurs. On est porté à rattacher le premier à la *trabea* équestre (VI, 1, p. 243, VI, 2, p. 113); mais c'est également conjectural.

(2) VI, 2, p. 114, note 3. Même postérieurement la largeur de la bande dépendit dans une certaine mesure de la fantaisie individuelle; Auguste *usus est... clavo nec lato nec angusto* (Suétone, *Aug.* 73).

(3) Il faut ajouter l'absence de cet insigne dans les institutions municipales. Cette absence se conçoit s'il n'appartenait originairement qu'aux chevaliers, le développement de la chevalerie romaine étant resté étranger à ces institutions. Mais, si les sénateurs avaient porté à Rome le *clavus* dès le principe, on devrait s'attendre à le retrouver dans les municipes (VI, 1, p. 244, note 6); d'autant plus que l'existence des *ornamenta decurionalia* semble impliquer des insignes appartenant au décurion non-magistrat à côté de ceux du décurion magistrat. On ne peut pas comparer à cette lacune le silence relatif à la présence dans les municipes du soulier sénatorial qui est quelque chose de moins saillant. Cependant il est bien concevable que les institutions romaines aient plus tard enlevé aux sénateurs municipaux, en même temps que le nom de sénateurs, la rouge bande de pourpre et le soulier rouge.

que nous allons donner sur la portée et l'extension de la chaussure rouge s'appliquent également à la bande rouge de la tunique; seulement, pour cette dernière, l'extension a été plus large : ce ne sont pas seulement les sénateurs plébéiens qui ne se distinguent plus sous ce rapport des sénateurs patriciens : les chevaliers, qui étaient les plus voisins en rang des sénateurs, ont aussi nécessairement usurpé cet insigne s'il caractérisait primitivement les sénateurs, et de là est sorti le système postérieur dans lequel ils sont autorisés à porter eux-mêmes cette bande, mais à condition de la porter plus étroite. — Nous avons déjà expliqué (VI, 2, p. 61) que, par suite de la création de l'ordre sénatorial, le *latus clavus* fut accordé aux membres de l'ordre arrivés à l'âge viril, alors même qu'ils ne siégeaient pas au sénat.

Soulier sénatorial.

Nous sommes mieux informés sur la chaussure des sénateurs. Le sénateur se distingue par son soulier des autres citoyens. La chaussure sénatoriale, *calceus mulleus* (1) ou *solea* (2), est une sandale élevée (3), le plus souvent de couleur rouge (4),

(1) Festus, p. 142 : *Mulleos genus calceorum aiunt esse, quibus reges Albanorum primi, deinde patricii sunt usi. M. Cato originum l. VII*: « *Qui magistratum curulem cepisset, calceos mulleos aluta vinctos* (Ms. : *allutaciniatos*), *ceteri perones.* » *Item Titinius in Getina* (Ms.: *seriana*): « *Jam cum mulleis te ostendisti, quos tibiales incalceas* (ce doit être là à peu près ce qu'il faut lire; le Ms. : *Tibiatis in calceos*). *Quos putant a multando dictos esse, id est suendo.* Ailleurs *calceus mulleus* est employé pour le soulier rouge en général (Pline, *H. N.* 9, 17, 65; *Nomen his* — aux poissons du même nom — *Fenestella a colore mulleorum calciamentorum datum putat. Vita Aurel.* 49 : *Calceos mullos et cereos et albos ;* Isidore, *Orig.* 19, 34, 10; Placidus, éd. Deuerling, p. 67, où la leçon *a colore albo* est une simple méprise). *Calceus patricius* et *calceus senatorius* sont à l'origine synonymes de *calceus mulleus.*

(2) Loi de Bantia, ligne 4 : *Neive is in poplico luuci prætextam neive soleas h[abet]o.* Puisqu'il n'y a pas de soulier propre au magistrat, il s'agit nécessairement là du soulier sénatorial : il est dit immédiatement auparavant : *In sen[atu].... ne sen[tentiam rogato].*

(3) En dehors de l'expression *solea*, cela résulte d'Isidore, 19, 34, 10 : *Mullei similes sunt cothurnorum solo alto, superiore autem parte cum osseis vel æneis malleolis, ad quos lora deligabantur.* Lydus, (*De mag.* 1, 7, d'après Cocceius) appelle aussi le soulier de Romulus κόθορνος; la description du soulier sénatorial, *De mag.* 1,17, appartient à la plus basse époque, mais est exacte pour les points principaux.

(4) Note 1. La chaussure des rois albains, à laquelle remonte Festus, est élevée et de couleur rouge (cf. tome II, la théorie du Costume

qui est emboîtée sur la cheville par une boucle d'ivoire en forme de demi-lune (*lunula*, ἐπισφύριον) (1) et qui, tandis que le soulier ordinaire est attaché à la cheville, est fixée à la jambe par quatre lacets (*lora*, *corrigiæ*) de cuir noir maintenus par des boutons (*malleoli*) (2). Cette chaussure, qui se distingue

des magistrats, sur leur chau sure). Zonaras (7, 4, pour le surplus d'après Plutarque, *Rom.* 2, 6, qui ne parle pas de la chaussure), et Lydus, *De mag.* 1, 7, donnent aussi des chaussures rouges à Romulus. Si le soulier royal est indiqué là comme diff. rent du soulier sénatorial, cela se rapporte à la différence de hauteur. Le caractère distinctif du soulier sénatorial ne peut, selon la juste observation de Mau, *Handbuch*, 7, 591, note 4, être cherché dans sa couleur rouge, puisque cette couleur n'est jamais mentionnée quand on relève ses caractères spéciaux. Il en est évidemment du soulier comme du costume triomphal et du *paludamentum* (v. tome II, la théorie du Costume des magistrats, à la section du costume de paix, sur le costume de pourpre du triomphateur, et à celle du costume de guerre, sur celui du général); il est d'une couleur différente du soulier noir ordinaire : ou bien blanc, ou bien plus fréquemment rouge.

(1) *Luna*, Stace, *Silv.* 5, 2, 29 ; Juvénal, *Sat.* 7, 192 ; Isidore, 19, 34, 4 ; *lunula*, seulement le scoliaste de Juvénal ; σεληνίς, Plutarque, *Q. R.* 76 ; σεληνίσκος, Lydus, *De mens.* 1, 19 ; ἐπισφύριον, inscription d'Hérode Atticus, *C. I. Gr.* 6280 *B* 30 : Τυρσηνῶν ἀρχαῖον ἐπισφύριον γέρας ἀνδρῶν ; Philostrate, *Vit. soph.* 2,1,8. — La forme résulte du nom. Philostrate, *loc. cit.* : Ἐπισφύριον ἐλεφάντινον μηνοειδές, et plus loin : Τὴν εὐγένειαν ἐν τοῖς ἀστραγάλοις ἔχεις. Hérode appelle, dans sa poésie, la *luna* σελ[ηναίη]ς κύκλ[ος αὐγῆς] et ἀστερόεντα περὶ σφυρὰ πέδιλα. Isidore, 19, 34, 4 : *Luna... non sideris formam, sed notam centenarii numeri significabat, quod initio patricii senatores centum fuerint*; de même Lydus, *De mens.* 1, 19, relativement au *præfectus urbi* ; transporté par confusion dans Zonaras, 7, 9, au signe grec de la centaine P. — La matière en est l'ivoire : Philostrate, *loc. cit.* — Isidore parle de la couture de la boucle (note 2) et c'est sans doute à cela que se rapporte l'étymologie de *mulleus a mullando id est suendo*, dans Festus, p. 63, note 1. — Au reste, les sandales ordinaires doivent avoir eu un fermoir analogue. Si Martial, 2, 29, 7, cite, dans le portrait d'un petit maître de l'ordre équestre, la *lunata planta*, il ne peut vouloir faire allusion à la *luna* des sénateurs. Elle doit avoir constitué un simple ornement : elle ne peut avoir servi à attacher les courroies, puisqu'elle fait défaut dans le soulier simplement sénatorial.

(2) *Lora* : Sénèque, *De tranq. an.* 11, 9 ; Isidore, 19, 34, 10 ; — *aluta* : Caton, p. 63, note 1 ; Juvénal, 7, 192 ; — *corrigiæ*, Isidore, 19, 34, 4 : *Patricios calceos Romulus repperit quattuor corrigiarum adsutaque luna.* — Nombre : Isidore, *loc. cit.* — Boutons (*malleoli*) d'os ou de métal : Isidore, *loc. cit.* — Les lacets montent jusqu'au mollet. Horace, *Sat.* 1, 6, 27 : *Ut quisque insanus nigris medium impediit crus pellibus et latum demisit pectore clavum.* Les *mullei* de Titinius sont *tibiales* (p. 63, note 1). — La couleur noire est attestée par Horace, *loc. cit.* et Juvénal, *Sat.* 7, 192 : *Appositam nigræ lunam subtexit alutæ.* Le fait que le petit maître non-sénatorial de Martial, 2, 29, 7, porte des liens rouges à ses sandales (*coccina non læsum pingit aluta pedem*) con-

d'une manière frappante, notamment par ses lacets, de la chaussure ordinaire est, à l'époque républicaine, l'insigne extérieur des sénateurs (1) et plus tard, depuis l'établissement de l'ordre sénatorial, de la qualité de membre de cet ordre, même chez les enfants, puisqu'elle n'est pas, comme le *clavus*, prise seulement en revêtant le costume viril (2). Relativement à son introduction, il nous est rapporté que ce soulier appartenait primitivement au roi (p. 63, note 1) et aux sénateurs patriciens (3), ce qui exprime sans doute l'idée qu'en vertu du système de l'interrègne, chacun de ces derniers est également roi : sa qualité de magistrat s'exprime, tant qu'elle est en suspens, par la chaussure royale rouge, et, à son entrée en exercice, elle se révèle par le port du rouge vêtement royal. Parmi les sénateurs plébéiens, il n'y avait encore, au VIe siècle, à porter cette chaussure que ceux qui étaient parvenus à une magistrature curule (4), c'est-à-dire ceux qui avaient le droit de prendre la parole, par opposition aux *pedarii* plébéiens qui n'avaient que le droit de vote. Quand cette dernière catégorie de sénateurs eut disparu, et que le droit d'exprimer son avis eut été étendu à tous les sénateurs ayant le droit de vote, par conséquent à la fin de la République et sous le Principat, tous les sénateurs portèrent de nouveau ce soulier. — Cependant l'extension n'a point été complète. La distinction des sénateurs patriciens, auxquels seuls le droit appartenait originairement, et des sénateurs plébéiens s'exprime dans le fait que, si tous em- Chaussure des sénateurs patriciens.

firme que nous n'avons point là une description de la chaussure sénatoriale.

(1) Celui qui devient sénateur change de souliers (Cicéron, *Phil.* 13, 13, 28: *Mutavit calceos, pater conscriptus repente factus est*); de même celui qui rentre du sénat chez lui (Cicéron, *Pro Mil.* 10, 28 : *Domum venit, calceos et vestimenta mutavit*).

(2) Stace, 5, 2, 28 : *Sic te, clare puer, genitum sibi curia sensit primaque patricia clausit vestigia luna: mox Tyrios ex more sinus tunicamque potentem agnovere umeri.* Le fils d'Hérode a aussi cette chaussure dans son enfance.

(3) Festus, p. 63, note 1. Sous le nom de *patricii*, il ne peut s'agir que de sénateurs patriciens, puisque sans aucun doute la chaussure spéciale n'appartient qu'aux sénateurs.

(4) Caton, dans Festus, p. 63, note 1.

ploient bien les lacets, la *luna* est réservée aux premiers (1). Une exception est faite pour le triomphe : le plébéien lui-même a, dans cette fête, le droit de porter la *luna* (2). Par suite, on distingue deux espèces de chaussures sénatoriales : le *calceus patricius* des *patres* au sens propre du mot et le *calceus senatorius* des autres sénateurs (3). Sans doute, la distinction est souvent méconnue d'un côté comme de l'autre : tantôt les chaussures à lacets sont attribuées à des patriciens sans mention de la *lunula* (4); tantôt celle-ci est attribuée aux

(1) Le témoignage certain le plus ancien au sujet de la différence du soulier patricien et du simple soulier sénatorial est celui relatif à Marius (note 2). Le caractère de cette différence consistant dans la réserve de la *luna* au premier est hors de doute pour le fils d'Hérode, qui, selon l'inscription en prose, *C. I. Gr.* 6185, fut inscrit par Antonin le Pieux εἰς τοὺς εὐπατρίδας et qui, dans celle en vers, est célébré à raison de l'obtention de la *luna*. Si, selon Plutarque, *Q. R.* 76, τὰς ἐν τοῖς ὑποδήμασι σεληνίδας οἱ διαφέρειν δοκοῦντες εὐγενείᾳ φοροῦσιν, et si, d'après Philostrate, *loc. cit.*, la boucle de cheville est τὸ ξύμβολον τῆς εὐγενείας, cela ne peut pas être entendu du clarissimat, mais seulement du patriciat. Isidore, 19, 34, 4, attribue expressément et par corrélation à la légende du Sénat de cent membres de Romulus, les souliers ornés de la *luna* aux seuls patriciens, et Zonaras, 7, 9 (de même Jean d'Antioche, éd. Müller, fr. 33), dit, sans doute d'après Dion, que les sénateurs patriciens, n'avaient sur les plébéiens d'autres privilèges que l'*interregnum*, certains sacerdoces et le soulier: Τοῖς γὰρ εὐπατρίδαις τὰ ὑποδήματα ἀστυκὰ καὶ τῇ τε ἐπαλλαγῇ τῶν ἱμάντων καὶ τῷ τύπῳ τοῦ γράμματος ἐκεκόσμηντο, ἵν' ἐκ τούτων δοκοῖεν ἀπὸ τῶν ἑκατὸν ἀνδρῶν τῶν κατ' ἀρχὰς βουλευσάντων κατιέναι, texte où à la vérité les liens sont mentionnés à tort, à moins qu'on ne veuille admettre la supposition, dénuée de tout autre appui, selon laquelle les deux espèces de chaussures auraient également différé quant aux liens. Enfin on trouve les uns à côté des autres dans le tarif de Dioclétien (c. 9, 7. 8) les *calcei patricii* valant 150 deniers et les *calcei senatorum* en valant 100. — Il n'y a point à s'arrêter à la scolie de Juvénal, 7, 192: *Lunula.... adsuta calceis discernuntur patricii a noviciis.*

(2) Marius, en paraissant au Sénat le jour de son triomphe, le 1er janvier 650, *veste triumphali, calceis patriciis* (*C. I. L.* I, p. 190), ne s'appropria pas des insignes qui ne lui auraient pas appartenu; mais il rompit avec l'usage en portant les insignes du triomphe dans un lieu où les insignes ordinaires de la magistrature auraient seuls été à leur place. Il y avait donc certainement deux espèces de chaussures, et les triomphateurs plébéiens eux-mêmes avaient droit à la plus distinguée.

(3) Servius *Ad Æn.* 8, 458, emploie *calceus senatorius* au sens général.

(4) Sénèque, *De tranq. ann.* 11, 9, dit dans ce sens : *Quæ dignitas, cujus non prætextam et augurale et lora patricia sordes comitentur et exportatio ?* Plutarque, *De tranq. animi*, 10, décrit l'étranger κλαίων ὅτι μὴ φορεῖ πατρικίους (ce qu'il ne faut pas changer ; cf. *Handbuch*, 7, 589, note 2): ἐὰν δὲ καὶ φορῇ, ὅτι μηδέπω στρατηγεῖ Ῥωμαίων· ἐὰν δὲ καὶ στρατηγῇ, ὅτι μὴ ὑπατεύει. Il est difficile pour Sénèque et impossible pour Plutarque qu'ils veuillent parler

sénateurs en général (1). En face de la tendance à assimiler les sénateurs plébéiens aux patriciens qui domine tout le développement du sénat, il n'est point étonnant ni que le signe distinctif des sénateurs patriciens n'ait pas toujours été souligné pour eux, ni que les insignes des sénateurs patriciens aient été attribués par adulation aux sénateurs plébéiens. Mais la généralisation ne s'est pas opérée. Tant l'exception faite pour le triomphe que des témoignages précis du temps du Principat ne laissent subsister aucun doute sur le maintien jusqu'aux temps modernes du Principat de la distinction du soulier patricien muni de la *luna* et du soulier simplement sénatorial muni seulement des cordons.

Nous avons déjà traité de l'anneau d'or au sujet de l'ordre équestre (VI, 2, p. 115 et ss.). Au VIe siècle de Rome, il paraît être porté principalement par les sénateurs et être passé d'eux aux chevaliers par extension; mais son usage ne re- Anneau d'or.

d'autre chose que de l'insigne du sénateur ordinaire; car c'est lui seul et non le patricien qui peut être opposé, comme appartenant à une classe inférieure, au préteur. Il n'est pas non plus étonnant que, le soulier sénatorial plébéien venant du patricien, *calceus patricius* et ses synonymes aient un sens large à côté du sens strict.

(1) Les poètes Stace (p. 65, note 2), Martial (1, 49, 31 : *Lunata nusquam pellis et nusquam toga olidæque vestes murice*) et Juvénal (p. 64, note 2), caractérisent les sénateurs, à côté du *latus clavus*, par la *luna*, sans qu'il puisse guère s'agir des seuls sénateurs patriciens. Stace nomme, il est vrai, la *luna patricia*, mais sans doute dans un sens général, comme Sénèque parle des *lora patricia*. L'argumentation peu claire de Willems, 2, 123 et ss., aboutit à dire que le soulier patricien orné de la *luna* appartiendrait aux sénateurs patricio-plébéiens du rang le plus élevé et celui sans la *luna* à ceux du rang inférieur. Où faut-il placer la ligne de démarcation, il ne le dit pas, et pour une bonne raison ; car il serait véritablement difficile de démontrer que le consul Marius, qui n'avait pas le droit de porter la chaussure patricienne en dehors du triomphe, appartenait à la classe hiérarchique inférieure du sénat, et les provinciaux célébrés par les poètes cités plus haut à sa classe supérieure. Il attache du poids à ce que ces poètes laudatifs auraient froissé leurs protecteurs en mentionnant des insignes qui ne leur auraient pas appartenu. Mais il est cependant arrivé plus d'une fois que des hommes qui n'étaient point barons ne se soient pas choqués d'être célébrés comme barons. Il ne faut pas traiter ces questions d'une manière trop naïve. L'usurpation n'a jamais été aussi constante ni aussi puissante que pour les décorations de cette espèce. Le même phénomène peut se suivre dans l'histoire des anneaux d'or, et la bordure de pourpre de la toge a été aussi difficile à défendre que l'est aujourd'hui le ruban rouge.



monte point aux origines, et il n'a pas reçu sous la République une réglementation hiérarchique fixe.

Licteurs.

Le sénateur n'a, en cette qualité, aucun droit aux insignes des magistrats. Cependant, dans les provinces, il est, à la fin de la République, traité en quelque sorte comme un magistrat. Il est d'usage que le gouverneur lui permette d'y avoir des licteurs (1), et, pour les délibérations importantes, le même gouverneur consulte, outre les magistrats et les officiers, les sénateurs qui se trouvent dans la province (2). Nous verrons plus loin que l'idée de l'assimilation des sénateurs aux magistrats domine également le droit criminel du dernier siècle de la République.

Places réservées aux fêtes et aux jeux.

Quant aux fêtes religieuses célébrées à titre ordinaire ou extraordinaire par l'ensemble du peuple, les sénateurs n'y participent pas en principe autrement que le reste des citoyens (3). Il y a seulement certains spectacles pour assister auxquels ils ont des places privilégiées. Lorsque ces fêtes ont lieu sur le Forum, ils y assistent de leur lieu de réunion, que nous étudierons dans la partie qui suit et qui est situé sur le versant du Capitole, en face du *comitium* (4); mais, si c'est là un avantage, ce n'est pas proprement un privilège : ce sont leurs fonctions publiques qui les appellent en ce lieu. Le privilège véritable accordé aux sénateurs sous ce rapport se rattache probablement à l'ancienne proédrie attribuée aux magistrats dans les jeux et à l'introduction de l'usage selon lequel les ex-magistrats reprenaient leur costume officiel pour les jeux (5);

---

(1) V. tome II, la théorie des Faisceaux, sur les licteurs des sénateurs et des ambassadeurs, et, tome IV, celle des Légats, sur leurs insignes.

(2) V. tome I, la théorie du Conseil du magistrat, sur la composition de ce conseil.

(3) Si, de même que tous les magistrats, les sénateurs ont coutume de se rendre à la fête latine du mont Albain (Dion, 39, 30), cela doit sans doute être compris dans ce sens que, lorsque tous les citoyens en général devaient participer aux cérémonies du culte, cette obligation était en particulier accomplie par les sénateurs.

(4) La relation existant entre le *senaculum* et les jeux résulte particulièrement des témoignages sur la *græcostasis*.

(5) V. tome II, la théorie des Véhicules et des Sièges des magistrats, sur

il peut donc avoir été restreint primitivement aux sénateurs qui avaient occupé une magistrature curule. Mais on ne peut établir son existence avec cette limitation. Une place spéciale a été accordée aux sénateurs en cette qualité d'abord en 560, pour les jeux du théâtre (1), puis ensuite pour les jeux du cirque (2).

Quand et comment la distinction des ordres s'est-elle manifestée dans les repas publics, on ne peut le dire. La tradition ne nous rapporte non plus rien d'avantages faits aux magistrats à ce point de vue. Tout ce que nous savons, c'est qu'au moins dès le VIe siècle les banquets des sénateurs, donnés au Capitole le 13 septembre et le 13 novembre, formaient une partie essentielle des fêtes annuelles des jeux romains et des jeux plébéiens issus de la célébration de la victoire : le sacerdoce des épulons fut institué, en 558, directement pour leur organisation (3). Mais, dans les banquets des citoyens eux- Banquets sénatoriaux.

---

les places d'honneur qui leur sont attribuées dans les fêtes publiques, et celle des Honneurs des ex-magistrats, sur leur droit de reprendre leur costume.

(1) Dès auparavant, les citoyens laissaient d'ordinaire les places de devant aux sénateurs (Val. Max. 4, 5, 1 : *Numquam quisquam ex plebe ante patres conscriptos in theatro spectare sustinuit*). La séparation en forme fut accomplie par les édiles aux Megalensia de 560, sur le conseil des censeurs d'alors et du consul d'alors, le premier Africain (Cicéron, *De har. resp.* 12, 24, et Asconius, *In Cornel.* p. 68. 69; Tite-Live, 34, 44, 5. c. 54; Val. Max. 2, 4, 3). A partir de là, les places réservées des sénateurs au théâtre sont souvent mentionnées (Plutarque, *Cat. maj.* 17; *Flam.* 19, et Val. Max. 4, 5, 1; Cicéron, *Pro Cluent.* 47, 132; Tacite, *Ann.* 13, 54; Dion, 54, 14). Ils s'asseyaient à l'orchestre, disent Vitruve, 5, 6, 2 : *In orchestra senatorum sunt sedibus loca designata et ejus pulpiti altitudo sit ne plus pedum V, uti qui in orchestra sederint, spectare possint omnium agentium gestus*, et Suétone, *Aug.* 35, *Claud.* 21, *Ner.* 12. Sur les organisations analogues dans les municipes, cf. *Eph. epigr.* II, p. 130. — Lorsque les sénateurs prirent, en 698, le costume de deuil, ils résolurent également de ne pas paraître aux fêtes publiques (Dion, 39, 28. 30); lorsque le port du vêtement de deuil n'était pas une manifestation de parti, les fêtes publiques elles-mêmes étaient naturellement suspendues.

(2) Tite-Live, 1, 35, 8, dit déjà de la première disposition du cirque à l'époque royale : *Loca divisa patribus equitibusque, ubi spectacula sibi quisque facerent.* Dion, 55, 22 (VI, 2, p. 122, note 5) rapporte cela, comme une nouveauté qui fut depuis maintenue, sous la date de l'an 5 après J. C. Les sénateurs ne reçurent de places fixes au cirque que sous Claude. Dion, 60, 7 (VI, 2, p. 122, note 5); Suétone, *Claud.* 21.

(3) Cf. tome II, la théorie des Honneurs attachés à la magistrature fictive,

mêmes, tels qu'il y en avait par exemple fréquemment à l'occasion des funérailles d'hommes en vue, les sénateurs ont sans doute eu de bonne heure une table particulière (1). Sous le Principat, s'introduisit, par corrélation à la séparation en forme des deux ordres privilégiés de la masse, l'usage d'offrir, aux occasions de fêtes, un repas aux sénateurs et aux chevaliers et de l'argent au peuple (2). Le droit de participer aux banquets des sénateurs est cité à plusieurs reprises (3).

Audiences de l'empereur. Les sénateurs sont toujours mis à part pour les audiences matinales de l'Empereur, auxquelles ils étaient sans doute

---

sur les honneurs extérieurs résultant des *ornamenta*; *Handbuch*, 6, 348 et ss. L'*epulum Jovis* est signalé comme un banquet sénatorial dans Aulu-Gelle, 12, 8, 2: *Cum... sollemni die epulum Jovi libaretur atque ob id sacrificium senatus in Capitolio epularetur, fors fuit, ut apud eandem mensam duo illi* (le premier Africain et le père des Gracques) *junctim locarentur* (cf. Tite-Live, 38, 57); également chez Dion, 39, 30. 48, 52.

(1) On peut regarder comme en étant la preuve le fait que, dans le banquet funéraire donné à tout le peuple en l'honneur du second Africain, les tables d'honneur étaient dressées sur le Capitole devant la *cella* du temple de Jupiter (Sénèque, *Ep.* 95, 72. 98, 13; Cicéron, *Pro Mur.* 36, 76), tandis que le peuple mangeait au Forum (Tite-Live, 39, 46.)

(2) Cf. VI, 2, p. 64. *Congiarium*, dit Suétone de l'empereur Gaius, c. 17 (inexactement Dion, 59, 7), *populo bis dedit trecenos sestertios, totiens abundantissimum epulum senatui equestrique ordini, etiam conjugibus ac liberis utrorumque*. Lors de la consécration du portique de Livie (τεμένισμα) en 747, Tibère donna un repas aux sénateurs au Capitole, pendant que sa mère invitait les dames de son côté (Dion, 55, 8). Lors de la dédication de la statue d'Auguste après son décès, le même Tibère offrit de nouveau un banquot aux sénateurs et aux chevaliers, pendant que leurs épouses mangeaient chez sa mère (Dion, 57, 12). Elagabal donne pour son mariage διανομήν τινα au sénat et aux chevaliers et de l'argent au peuple et aux soldats (Dion, 79, 9). Fêtes analogues dans Suétone, *Dom.* 4, cf. 7; Dion, 55, 2. 59, 11. 60, 7. 76, 1; *Vita Aureliani*, 12. Naturellement l'organisation de ces fêtes variait suivant les goûts et les fantaisies. Il est dit de Gallien (*Vita*, 16) que *senatui sportulam sedens erogavit*. Mais l'organisation rapportée par Suétone pour Gaius et par Dion pour Elagabal a constitué la règle, à laquelle correspondent fréquemment les banquets municipaux symétriques. Une disposition testamentaire, selon laquelle une certaine somme devait être versée annuellement à chaque sénateur, fut annulée par Domitien (Suétone, 9) parce que de telles libéralités, usitées dans les municipes, ne convenaient point à la dignité du sénat de l'empire.

(3) Suétone, *Aug.* 35: *Epulandi publice jus*. Dion, 54, 14 : Συνθεάσασθαι καὶ συνεστιάσασθαι τοῖς βουλεύουσι. Cf. la loi Julia municipalis, ligne 133 : *Neve quis quei ibei mag(istratum)... habebit, eum cum senatu decurionibus conscript[eis lud]os spectare neive in convivio publico esse sinito.*

admis avant les autres visiteurs (1). — Certaines autres distinctions leur sont encore conférées, sous le Principat, lorsqu'ils paraissent en public (2).

Droit de vote privilégié.

Dans la période moyenne de la République, les sénateurs des trois premières classes, les consulaires, les *prætorii* et les *ædilicii* ont un droit de vote privilégié, par suite de la conservation du cheval équestre et en conséquence du droit de suffrage dans les centuries équestres (VI, 2, p. 104). Nous n'avons aucun renseignement sur le développement de ce droit; tout ce que nous savons, c'est qu'il était en vigueur au temps de la guerre d'Hannibal et qu'il était supprimé au temps des Gracques.

Privilège pour la brigue des magistratures.

La corrélation établie entre la magistrature exercée pendant l'interrègne et le siège sénatorial appartient à la constitution romaine primitive et s'est maintenue, dans son ancienne limitation aux membres patriciens du sénat, jusqu'à la fin de la République (3). — La brigue du consulat fut réservée aux sénateurs par la loi Villia de 574, qui n'y admet que ceux qui ont déjà été préteurs et qui par conséquent appartiennent déjà au sénat; en outre celle des magistratures curules le leur fut également par la loi de Sulla qui n'admit à solliciter ces magistratures que ceux qui siégeaient au sénat comme *quæstorii* (4). — Nous avons précédemment expliqué (VI, 2, p. 56 et ss.) que, selon la constitution d'Auguste, l'éligibilité est légalement restreinte à l'ordre sénatorial et que ceux qui n'appartiennent pas à cet ordre par la naissance ont besoin d'une autorisation spéciale

---

(1) V. tome V, la théorie des Insignes et des honneurs officiels du prince, sur les visites reçues par lui, et celle de la Cour et de la maison de l'empereur, sur les *amici Augusti*. Dion, 57, 11 : (Tibère) τοὺς βουλευτὰς ἀθρόους ἀσπάζεσθαι αὐτὸν ἐκέλευσεν, ἵνα μὴ ὠστίζωνται.

(2) Les femmes des sénateurs avaient le droit de circuler dans la ville en voitures couvertes (Dion, 57, 15). Alexandre permit aux sénateurs d'avoir des harnais montés en argent (v. tome II, la théorie des Véhicules des magistrats), Aurélien leur permit d'avoir des courriers (*cursores*) à l'imitation des courriers impériaux (*Vita Aurel.* 49) et, proportionnellement à leur fortune, d'avoir des eunuques (*loc. cit.* : *Eunuchorum modum pro senatoriis professionibus constituit, idcirco quod ad ingentia pretia pervenissent*).

(3) V. tome II, la théorie de l'Interrègne.

(4) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité relatives, sur l'ordre des magistratures.

de l'Empereur pour pouvoir briguer une magistrature publique. — La même constitution exige, pour l'occupation du commandement en chef et d'un certain nombre d'autres hautes fonctions confiées par l'Empereur, le siège sénatorial comme condition de capacité; en outre la gradation des sénateurs selon le rang et la date de leurs magistratures trouvait une expression pratique dans la hiérarchie des fonctions auxiliaires impériales (1). C'est sur ce privilège que s'est, en fait, par dessus tout appuyée la participation du sénat à la dyarchie du Principat; ce fut la fin de son admission au partage du pouvoir quand l'empereur Gallien (mort en 268 après J.-C.) rendit le siège sénatorial incompatible avec les fonctions d'officier et défendit l'entrée des casernes aux sénateurs (2).

Grades d'officiers. Les grades d'officiers, mis dans un ordre fixe, de questeurs militaires, de tribuns militaires et de préfets sont attribués sous la République par le choix du général ou des comices, et, s'ils échoient fréquemment à des sénateurs, ceux-ci n'y ont pas légalement plus de droits que les autres citoyens. Au contraire les *legati*, députés par le sénat aux généraux dans des cas particuliers et plus tard mis à titre constant auprès d'eux, sont pris principalement et par la suite exclusivement dans le sénat (3); et, comme ils ne pouvaient être absents du conseil de guerre du général, et qu'ils étaient souvent employés comme chefs de corps et comme sous-gouverneurs, la *legatio* n'occupe pas la dernière place parmi les privilèges des sénateurs. — Les sénateurs qui se rendaient dans les provinces pour leurs affaires privées se servaient aussi de la *legatio*, sous la forme de *legatio libera*, peut-être à cause de l'autorisation dont ils avaient probable-

(1) V. tome III, la partie des Gouverneurs de province, sur la capacité d'être gouverneur, et tome V, la théorie de la Nomination des magistrats par le prince, sur la nomination des magistrats auxiliaires sénatoriaux.

(2) Victor, *Cæs.* 33 : *Primus ipse metu socordiæ suæ, ne imperium ad optimos nobilium transferretur, senatum militare* (Ms. : *militia*) *vetuit et adire exercitum.* Cf. tome III, le commencement de la partie des Gouverneurs de province, sur Macer, *Dig.* 1, 18, 1, et la même partie, sur la capacité du gouverneur.

(3) V. tome IV, la partie des Légats, sur la capacité.

ment besoin pour s'éloigner de l'Italie, et ils bénéficiaient ainsi des privilèges attachés à la position semi-officielle de légat (p. 91). — Sous l'Empire, les postes de légats sont devenus des fonctions militaires, et Auguste, en même temps qu'il les a réservés aux sénateurs, les a retirés de la catégorie des grades d'officiers proprement dits (VI, 2, p. 151).

La tradition nous rapporte que, depuis l'introduction du jury en matière civile, par conséquent depuis les temps les plus reculés, le magistrat qui organisait l'instance *in jure* n'aurait pu nommer comme jurés que des sénateurs (1). Cependant cela semble peu croyable dans une constitution où tous les citoyens pouvaient légalement devenir magistrats et officiers : c'est probablement à tort que, comme dans tant d'autres allégations analogues, on fait ici remonter la règle aux temps antérieurs à l'histoire. Mais le monopole de la procédure civile et de la procédure des questions qui en est issue, attribué aux sénateurs au temps de Polybe, rentre assurément dans le développement du gouvernement des optimates (2). Nous avons déjà étudié (VI, 2, p. 131 et ss.) la suppression de ce privilège sénatorial et le transfert des fonctions de jurés aux chevaliers réalisés par C. Gracchus, le rétablissement du privilège sénatorial par Sulla, la division des places de jurés entre le sénat, les chevaliers et le peuple opérée par la loi Aurelia, et enfin celle entre le sénat et les chevaliers qui fut opérée par le dictateur César et à laquelle on paraît s'en être tenu postérieurement (cf. VI, 2, p. 489, note 1). — Nous devons seulement ajouter que la justice administrative semble également avoir été réservée aux sénateurs, au moins en fait, au temps de Postes de jurés.

(1) Il n'y a à s'expliquer à ce sujet que Denys ; selon lui, 2, 14, Romulus tranche lui-même les procès les plus importants (τῶν ἀδικημάτων τὰ μέγιστα), et il renvoie les moins importants à la décision de sénateurs. Le roi Servius sépare ensuite le *jus* et le *judicium* (v. tome I, la théorie de la Nomination des auxiliaires, sur l'exclusion du concours du déléguant, et tome III, la théorie de la Préture, sur les listes de jurés), et il confie les fonctions de jurés aux sénateurs. Cf. la partie de la Compétence du sénat.

(2) VI, 2, p. 132 et ss. Les mots de Plaute (*Rud.* éd. Fleckeisen, 712): [*Ergo dato*] *de senatu Cyrenensi quemvis opulentum* ⌊*arbitrum*⌋ n'autorisent aucune conclusion relativement aux institutions romaines.

Polybe, dans la mesure où elle entraînait l'intervention des jurés (1). Dans les procès du ressort exclusif du magistrat, le choix du *consilium* appartient au consul ou au magistrat saisi quelconque; mais, tout au moins à l'époque de Cicéron, nous trouvons ces conseils uniquement composés de sénateurs (2).

Droit de se marier.

Nous avons expliqué en étudiant l'ordre sénatorial que l'égalité complète des époux requise pour la validité du mariage civil et l'exclusion des affranchis qui en était la conséquence furent restreintes à cet ordre sous le Principat (VI, 2, p. 63). — Il y a encore d'autres rapports sous lesquels le sénat a été, notamment sous le Principat (3), plus exigeant pour la conduite de ses membres que pour celle d'autres citoyens : ainsi, par exemple, il leur a interdit la fréquentation des comédiens (4); la défense qui leur est faite de fréquenter des soldats appartenant à la garde impériale est au contraire inspirée par des motifs politiques (5).

Limitation des fréquentations.

Limitations économiques.

Sous le rapport économique, les sénateurs sont soumis, dès la première période de la République, à des limitations légales essentielles. De même que l'exercice d'un métier rend indigne des magistratures (6), les spéculations sont considérées comme quelque chose d'inconvenant de la part d'un sénateur (7), et des conséquences de cette conception ont été tirées par la loi dès une époque précoce. Peut-être est-ce dès le moment où la cité a cessé de réclamer directement les services qui lui sont dus et de recouvrer elle-même l'équivalent fourni à l'État

(1) V. tome III, la théorie de la Préture, sur la liste des jurés, première note, et Polybe, 6, 17.

(2) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction administrative et financière, à la note. Peut-être Polybe pense-t-il aussi, tout au moins en même temps, à ces procès administratifs.

(3) Le sénat fit, en 593, un règlement restrictif au sujet des *muttitationes* des grands (Aulu-Gelle, 2, 24, 2).

(4) En l'an 15 après J. C., le sénat défendit *ne domos pantomimorum senator introiret* (Tacite, *Ann.* 1, 77).

(5) Suétone, *Claud.* 25 : *Milites domos senatorias salutandi causa ingredi etiam patrum decreto prohibuit.*

(6) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité absolue, n° 3, sur l'exercice d'un métier.

(7) Tite-Live, 21, 63, 4 : *Quæstus omnis patribus indecorus visus.*

pour la jouissance des terres publiques que les sénateurs ont été exclus du rôle d'intermédiaires pour les deux catégories de prestations (1); à la vérité, la décision a pu être amenée en partie ou même provoquée par la concession au sénat de l'administration des finances de l'État, qui exigeait cette exclusion, à moins qu'on ne voulut s'affirmer franchement comme un gouvernement d'intérêts de personnes.— Mais en outre un plébiscite d'un peu avant 536 interdit aux sénateurs et aux fils de sénateurs l'armement de gros vaisseaux de transport tels qu'en avaient les propriétaires fonciers pour le transport de leurs produits (2), et cette disposition, souvent violée impunément dans les derniers temps de la République (3), fut confirmée par César et resta en vigueur sous le Principat (4).— Par une disposition corrélative, le prêt à intérêts fut interdit en tout ou partie aux sénateurs, au moins sous le Principat (5).

Ces prescriptions portaient indirectement les sénateurs à placer leur fortune en terres; Trajan et Marc Aurèle décidèrent positivement, partie en considération de la tendance des capitaux italiques pour les placements en immeubles provinciaux, partie en conséquence des admissions toujours plus nombreuses de

(1) VI, 2, p. 109. La disposition d'Hadrien (Dion, 69, 16), ἵνα μηδεὶς βουλευτὴς μήτ' αὐτὸς μήτε δι' ἑτέρου τέλος τι μισθῶται, ne peut avoir été que conservatoire. Il en est de même pour les décurions. Papinien, *Dig.* 50, 2, 6, 2: *Decurio etiam suæ civitatis vectigalia exercere prohibetur* (cf. *l.* 4 et *C. Th.* 12, 1, 97).

(2) Tite-Live, 21, 63 : *Novam legem... Q. Claudius tr. pl. adversus senatum atque uno patrum adjuvante C. Flaminio tulerat, ne quis senator cuive senator pater fuisset maritimam navem, quæ plus quam trecentarum amphorarum esset, haberet : id satis habitum ad fructus ex agris vectandos.*

(3) Cicéron, *Verr.* 5, 18, 45 : *Noli metuere, Hortensi, ne quæram qui licuerit ædificare navem senatori : antiquæ sunt istæ leges et mortuæ, quemadmodum tu soles dicere, quæ vetant.*

(4) Scævola, *Dig.* 50, 5, 3 : *Senatores hanc vacationem habere non possunt, quod nec habere illis navem ex lege Julia repetundarum licet.*

(5) *Vita Alex.* 26 : *Senatores si fenerarentur usuras accipere primo vetuit neve* (Mss. : *nisi*) *aliquid muneris causa acciperent : postea admisit* (Mss. : *postea tamen jussit*), *ut semisses acciperent, donum munus tamen sustulit.* La perception d'intérêts fut absolument interdite, en 397, aux sénateurs, mais leur fut ensuite de nouveau permise, en 405, comme sous Alexandre Sévère, jusqu'au maximum de 6 0/0 (*C. Theod.* 2, 33, 3. 4). Cf. *Cod. Just.* 4, 32, 26.

provinciaux dans le sénat,qu'une certaine quotité de la fortune exigée pour l'entrée dans la carrière des magistratures et dans le sénat (p. 50) devrait consister en terres italiques (1).

On essaya aussi de mettre un frein à l'endettement des hommes politiques, qui avait été le fondement constant des abus administratifs et des mouvements révolutionnaires, en défendant législativement aux sénateurs d'avoir plus de 2000 deniers de dettes (2).

Charges pécuniaires.

Sous la République, il n'y a pas rigoureusement de charges pécuniaires liées à l'entrée dans le sénat. L'ambition provoquait, en cette matière, des dépenses si exagérées que le législateur n'avait à intervenir que pour les restreindre. Sous le Principat, les choses changèrent, quand l'obligation d'organiser des jeux fut liée à la questure, dont l'occupation se confond avec l'entrée au sénat (3). Les fêtes populaires, dont la célébration revient depuis Auguste aux préteurs (4), sont également une dépense imposée normalement à tous les sénateurs qui ont commencé la carrière politique par l'échelon inférieur, puisque tous ces sénateurs arrivent d'ordinaire forcément à la préture, et c'est surtout par là que le titre de sénateur devient une lourde charge pour les personnes de fortune modeste. — Mais on ne rencontre pas à Rome ces paiements faits aux caisses publiques pour obtenir l'accès des fonctions officielles qui jouent un rôle si prédominant dans le régime municipal du temps de l'Empire (5).

(1) Pline, *Ep.* 6, 19 : *Eosdem (candidatos Trajanus) patrimonii tertiam partem conferre jussit in ea quæ solo continerentur, deforme arbitratus, et erat, honorem petituros urbem Italiamque non pro patria, sed pro hospilio aut stabulo quasi peregrinantes habere*. Par suite, les candidats vendent leurs immeubles en province et en achètent en Italie, ce qui fait monter le prix des biens italiques, notamment dans les environs de Rome. *Vita Marci*, 11 : *Leges addidit,... ut... senatores peregrini quartam partem in Italia possiderent.* La justification de la fortune se restreignant indubitablement à celle du minimum requis, c'est également sans doute à ce minimum qu'il faut rapporter la fraction.

(2) Plutarque, *Sull.* : Νόμον δὲ κυρώσας (le tribun du peuple de 666, P. Sulpicius Rufus) μηδένα συγκλητικὸν ὑπὲρ δισχιλίας δραχμὰς ὀφείλειν.

(3) V. tome IV, la théorie de la Questure, sur les jeux des questeurs.

(4) V. tome III, la théorie de la Préture, sur les jeux des préteurs.

(5) Ce fut une des extorsions de Caligula d'exiger des nouveaux prêtres des droits d'entrée élevés (Suétone, *Claud.* 8, cf. *Gai.* 22 ; Dion, 59, 28).



— Les sénateurs ne servent pas, à cette époque, de contributions spéciales ; Commode seulement exigea de toutes les personnes de rang sénatorial, à titre de présent de nouvel an, une somme annuelle de 50 deniers (1), et peut-être faut-il voir là l'origine de l'imposition spéciale des sénateurs établie par Constantin (2).

Au point de vue juridique, il s'est progressivement constitué entre les sénateurs et les citoyens qui n'appartiennent pas au sénat, une série d'inégalités, soit à l'avantage, soit au détriment des premiers, dont il faut assurément laisser l'étude approfondie aux ouvrages de droit privé et de droit crimiuel, mais que nous devons brièvement réunir ici.

Domicile judiciaire.

Les sénateurs étant obligés, probablement depuis l'époque la plus ancienne, d'être domiciliés dans la ville de Rome, ils y ont aussi nécessairement leur domicile judiciaire ; les personnes de rang sénatorial ne sont pas soumises aux tribunaux de leur cité d'origine ni aux charges municipales (VI, 2, p. 65 et ss.). — Des mesures furent prises, sous le Principat, pour que les séances du sénat et les audiences auxquelles le sénateur était cité à comparaître ne se trouvassent pas en conflit (p. 105, note 1).

Position d'exception en matière criminelle.

Les deux juridictions criminelles d'exception les plus élevées de l'époque impériale sont celles du sénat et du prince. La seconde est, au moins selon la théorie de la période récente de l'Empire, inapplicable aux personnes de rang sénatorial. Ce privilège est étranger à la période antérieure du Principat, et

(1) Dion, 72, 16 : 'Εν τοῖς γενεθλίοις τοῖς ἑαυτοῦ (31 août) ἡμᾶς τε καὶ τὰς γυναῖκας ἡμῶν καὶ τοὺς παῖδας δύο χρυσοῦς ἕκαστον ὥσπερ τινὰ ἀπαρχὴν κατ' ἔτος ἐκέλευσέν οἱ ἀποφέρειν τούς τε ἐν ταῖς ἄλλαις ἁπάσαις πόλεσι βουλευτὰς κατὰ πέντε δραχμάς. Les sommes sont entre elles dans le même rapport que les cens sénatorial d'un million de sesterces et le cens décurional de 100,000. Cf. Dion, 77, 9.

(2) Selon les institutions du IVe siècle, les sénateurs qui n'ont pas à verser une somme supérieure en vertu de la contribution établie par Constantin sur les immeubles des sénateurs, paient un minimum de deux *folles* en Occident (*C. Th.* 6, 2, 8) et de 7 *solidi* en Orient (*C. Th.* 6, 2, 10. 18. *tit.* 26, 12). Ces redevances peuvent être antérieures à Constantin.



même plus tard il a été pratiquement méconnu une infinité de fois (1).

Dans la procédure des *quæstiones* du temps de la République, il y a, sans parler de ceux qui par leur nature ne peuvent être commis que par des sénateurs (2), des crimes qui, aux termes de la loi, sont propres aux sénateurs. Tel est le crime d'exaction, pour lequel, au temps des Gracques, il n'y avait, à part les magistrats, que les sénateurs et les fils de sénateurs à pouvoir être poursuivis dans cette forme (3), tandis que, dans le système postérieur, l'infraction reçut une définition plus générale (4). De même encore la pression illégale exercée sur une *quæstio* pour la déterminer à une condamnation n'est, selon la législation du temps des Gracques, assimilée au meurtre que lorsqu'elle émane d'un magistrat ou d'un sénateur (5); mais

(1) V. tome V, la théorie de la Juridiction criminelle du prince, sur son application aux sénateurs.

(2) *Dig.* 48, 11, 6, 2 : *Lege Julia repetundarum cavetur, ne quis... ob sententiam in senatu consiliove publico dicendam pecuniam accipiat.*

(3) D'après la loi *repetundarum* de 631-632, peut être poursuivi pour exaction, outre le magistrat et le fils de magistrat, [*queive*] *quojus*[*ve*] *pater senator siet.* Les mots entre crochets manquent, il est vrai, dans l'original; mais leur intercalation est également indispensable au point de vue de la langue et au point de vue du fond. La disposition vise en première ligne les sénateurs qui ne sont point parvenus à une magistrature et qui sont en fonctions en qualité de *legati.*

(4) La magistrature est plus tard remplacée, dans la qualification du délit, par l'exercice d'une fonction publique, et le sénateur est compris dans la définition (*in magistratu potestate curatione legatione, vel quo alio officio munere ministeriove publico*: loi Julia *repetundarum, Dig.* 48, 11, 1). L'action est en pratique principalement intentée contre les sénateurs à l'époque postérieure. *Fidiculanius,* dit Cicéron, *Pro Cluent.* 37, 104, *quid fecisse dicebatur? accepisse a Cluentio HS. $\overline{CCCC}$. Cujus erat ordinis ? senatorii. Qua lege in eo genere a senatore ratio repeti solet, de pecuniis repetundis, ea lege accusatus honestissime est absolutus.* De même c. 53, 148.

(5) La loi de Sulla sur le meurtre limite l'accusation contre le fait de *coire, convenire, consentire* en vue d'amener une condamnation sur un *judicium publicum* (Cicéron, *Pro Cluentio,* spécialement 54, 148. 57, 157) aux magistrats et aux sénateurs (*op. cit.* spécialement 54, 148 : *Quive in senatu sententiam dixit dixerit*). La loi de C. Gracchus, dont celle de Sulla est une répétition (*op. cit.* 55, 151. 56, 154), était immédiatement dirigée contre les condamnations des partisans de Ti. Gracchus par le consul Popillius et son *consilium*; c'est à la réunion d'un pareil conseil que se réfèrent les expressions *coire, convenire,* et, dans cet ordre d'idées, la limitation de la poursuite aux magistrats et aux sénateurs se conçoit. Mais il n'est pas contestable

cela ne s'est pas non plus maintenu sous le Principat (1). L'assimilation des sénateurs et des magistrats se rencontre encore dans d'autres lois pénales (2). — La condition des sénateurs peut donc, même en dehors de ce que, pour tous les crimes plus ou moins politiques, les sénateurs étaient en fait particulièrement exposés aux poursuites, être regardée comme étant, au point de vue de la responsabilité pénale, une situation d'exception dans le sens défavorable du mot (3). Nous avons déjà dit, en expliquant comment on sort du sénat (p. 56; p. 57) que le retrait du siège sénatorial figure parmi les peines à la fin de la République et sous le Principat. Lorsque, dans la période récente de l'Empire, l'échelle des peines fut graduée

---

que tout président de tribunal ou tout magistrat ou sénateur qui pesait dans le sens indiqué sur la décision d'un juré tombait sous le coup de la loi, et que Sulla l'a renouvelée avec cette portée, bien qu'il ait pu conserver intentionnellement sa rédaction équivoque au sujet de l'application à de pareils cas. On ne peut douter, en présence de Cicéron, *Pro Rab. Post.* 7 (cf. Appien, *B. c.* 1, 35) que le juré convaincu de corruption ne fut soumis à cette loi seulement s'il était sénateur.

(1) La relation des dispositions de la loi de Sulla sur le meurtre contenue dans les recueils juridiques (en particulier, *Dig.* 48, 10, 1, *pr.* § 1) s'écarte de Cicéron d'une façon qui n'est pas sans importance : le crime du magistrat y est limité au cas où le magistrat ou président de *quæstio* s'est laissé corrompre par l'accusateur ou a provoqué de faux témoignages ; probablement cela a été admis par interprétation des mots *coire, convenire.* Le faux témoin en matière criminelle est entièrement assimilé au meurtrier. Peut-être est-ce là une règle ancienne et n'est-ce que par une argutie d'avocat que Cicéron, *op. cit.* 57, 157, limite le principe au magistrat et au sénateur, tandis qu'il n'en dit rien, c. 54.

(2) La loi de Bantia se désigne, ligne 2, comme faite contre les magistrats et les sénateurs. Cicéron, *Pro Rab. Post.* 7, 17, appelle *lex senatoria* une loi ainsi limitée aux sénateurs.

(3) Velleius, 2, 28, 4 : *Adjectum etiam, ut... liberi* (des proscrits de Sulla)... *petendorum honorum jure prohiberentur simulque... senatorum filii et onera ordinis sustinerent et jura perderent.* Cicéron, *Pro Cluent.* 55, 150 : *Quis umquam hoc senator recusavit, ne cum altiorem gradum dignitatis beneficio populi R. esset consecutus, eo se putaret durioribus legum condicionibus uti oportere? Quam multa sunt commoda, quibus caremus, quam multa molesta et difficilia quæ subimus!* Le même, *Pro Rab. Post.* 7 (note 2). On rencontre aussi çà et là en procédure criminelle des dispositions d'aggravation prises à l'encontre des sénateurs. Les mesures prises par Pompée en 702 à l'occasion du meurtre de Clodius comprenaient l'interdiction de la *laudatio* aux sénateurs (Val. Max, 6, 2, 5 ; généralement Plutarque, *Pomp.* 55. *Cat. min.* 48. Dion, 40, 52. 55). La question de savoir si l'on peut conclure

selon les rangs, les privilèges attribués aux classes supérieures des chevaliers (VI, 2, p. 177) s'étendirent naturellement aux sénateurs.

Les honneurs sénatoriaux sans la fonction.

On n'est, à proprement parler, jamais arrivé à Rome à créer des sénateurs fictifs, c'est-à-dire à séparer les honneurs sénatoriaux de la qualité réelle de membre du sénat, que par l'expédient déjà étudié de la magistrature fictive (1), qui confère certains droits sénatoriaux de même que la magistrature réelle confère le siège sénatorial. Cette séparation des honneurs et des fonctions est absolument inconnue à la République ancienne. Mais il est arrivé, dans des cas isolés, vers la fin de la République, et dans une large mesure, sous le Principat, que les droits honorifiques à l'exclusion des droits politiques, en particulier du droit de voter au sénat, fussent laissés à des sénateurs sortis du sénat ou même concédés à des gens qui n'avaient jamais été sénateurs (2). Désormais les titulaires des *ornamenta consularia*, *prætoria, quæstoria* correspondent, en qualité de sénateurs honoraires des différentes catégories, aux sénateurs véritables appartenant aux diverses classes hiérarchiques du sénat. Les droits appartenant à ces personnages se résument essentiellement, en premier lieu, dans le droit de porter le costume des magistrats, c'est-à-dire, si on laisse de côté le droit de porter la prétexte comme vêtement de cérémonie qui appartient à ceux de la classe la plus élevée, dans le droit général de paraître en public avec le soulier sénatorial et le *latus clavus* de pourpre ; en second lieu, dans le droit de prendre place parmi les sénateurs dans les fêtes et banquets (3). Comme il n'y a pas à cette époque d'autres sénateurs que ceux des diverses catégories comitiales, il n'y a pas non plus de sénateurs hono-

---

des mots de Cicéron, *Div. in Cæc.* 11, 34, avec le scoliaste, p. 114, que les sénateurs ne fussent pas admis à l'*indicium*, est douteuse.

(1) V. tome II, la théorie des Honneurs attachés à la magistrature fictive.

(2) V. tome II, la même théorie, sur la définition des *ornamenta* et sur leur introduction au profit des non-sénateurs.

(3) V. tome II, la même théorie, sur les honneurs extérieurs attachés aux *ornamenta*.

raires, ayant simplement droit aux honneurs sénatoriaux en général, il n'y a pas d'*ornamenta senatoria*, tandis que, dans les municipes, où la nomination des décurions par le magistrat était restée en vigueur, les *ornamenta decurionalia* se rencontrent fréquemment à côté de ceux des magistratures (1).

(1) V. même tome, la même théorie, sur les trois degrés des *ornamenta* des magistrats.

RÈGLEMENT DES TRAVAUX DU SÉNAT.

Dénomination des séances.

La langue romaine ne possède point d'expression distincte pour désigner les séances du sénat ; tandis que les termes *populus* et *comitia* ont des significations séparées, *senatus* désigne à la fois le corps et ses séances (1).

L'ordre des débats du sénat, du *senatum habere* (2) a, au-

(1) On dit *senatum habere* et *senatum dare* comme *comitia habere* et *contionem dare*.

(2) *Senatum habere* désigne la séance dans son ensemble (Aulu-Gelle, 6, 21, 2 : *Quoad senatus habebitur*), tandis que les autres expressions *cogere, consulere, referre*, etc., sont employées directement pour des phases particulières et ne le sont que par métonymie pour la séance en général. Relativement à la portée technique de cette expression, il suffit de renvoyer aux extraits de Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 8, à la *lex de senatu habendo* citée p. 84, note 3, et à l'ouvrage de Nicostratus, *de senatu habendo*, mentionné p. 84, note 4. En matière municipale, *ordinem habere* se rencontre comme synonyme (Ulpien, *Dig*. 50, 9, 3 ; *C. I. L*. IX, 3429). *Habere* ne se construit pas dans ce sens avec les expressions d'ailleurs synonymes *patres conscripti, decuriones*, etc. — *Agere* se dit, en langage technique, des délibérations avec le peuple, et dans une aception générale de toute proposition, en particulier de toute proposition faite publiquement, et par conséquent les auteurs récents parlent aussi d'*agere cum senatu* (Suétone, *Tib*. 54) ; mais, dans un langage précis, ce qui correspond à *agere cum populo*, c'est *referre ad senatum* (Salluste, *Cat*. 51, 43 ; Suétone, *Cæs*. 28 : *Consul edicto præfatus de summa se re publica acturum rettulit ad senatum*) ou une formule analogue. *Cum populo patribusque agendi jus* et *quæ cum populo quæque in patribus agentur* dans Cicéron, *De leg*. 3, 4, 10, y ont une couleur zeugmatique, et le *jus cum patribus agendi* des tribuns y est aussi le produit d'une répétition,

tant que nous sachions, été le même pour la confirmation des lois par le sénat purement patricien, pour la *patrum auctoritas*, et pour les résolutions prises par le sénat patricio-plébéien d'accord avec le magistrat, pour les *senatus consulta*. Les différents termes de la procédure que nous allons avoir à étudier : relation, interrogation, position de la question et vote se rencontrent aussi bien dans l'*auctoritas* que dans le *consultum*, et nos annales prennent l'*auctoritas* pour fondement dans la détermination du schéma de cette procédure (1). Les explications qui suivent se rapportent donc également à toutes les séances du sénat royal, de celui de la République et de celui de l'Empire. La compétence du sénat s'est modifiée avec les époques; mais ses délibérations se sont en somme toujours faites dans les mêmes formes. Sans doute les fonctions judiciaires et électorales transférées au sénat sous le Principat ne purent point complètement s'enfermer dans les règles ordinaires établies pour ses travaux. La justice du sénat a, sous de nombreux rapports, été soumise aux règles de la procédure des *quæstiones*. Les comices sénatoriaux ont fonctionné partie selon les règles des comices populaires, partie selon des règles propres. Mais on consultera à ce sujet, à côté des règles générales données ici, les règles particulières contenues dans des parties spéciales.

Le règlement général du sénat. La présidence des délibérations du sénat exige encore plus de connaissances et d'aptitudes techniques que celle des délibérations du peuple; car, en particulier, tandis que, dans les dernières, la question est posée d'avance et ne peut plus être modifiée, elle reste soumise, au sénat, à toutes les difficultés de la procédure parlementaire, et les usages parlementaires jouaient dans les débats du sénat un plus grand rôle

(1) Tite-Live, 1, 32. Le peuple a résolu la guerre; la tentative d'obtenir une réparation faite par le fétial est restée inutile; celui-ci quitte le territoire ennemi en disant : *De istis rebus in patria majores natu consulemus, quo pacto jus nostrum adipiscamur.* Le roi convoque le conseil et l'interroge par la formule : *Dic... quid censes?* La réponse est : *Puro pioque duello (res) quærendos censeo itaque consentio consciscoque.* La guerre ainsi résolue — sur la défectuosité du vote, cf. p. 169, note 5, — est déclarée en s'appuyant sur la résolution du peuple et la ratification du sénat.



que partout ailleurs (1). Sous la République, elle n'a certainement jamais été soumise à un règlement général et elle n'a pas pu l'être facilement à une disposition constitutive quelconque. Il n'est question nulle part de pareille mesure prise par le parlement lui-même, et les comices ont encore moins eu la faculté d'influer sur le règlement de ses travaux. C'est Auguste qui a le premier, en 745, donné au sénat tout au moins le principe d'un règlement en formes (2). Sous l'Empire, il y en avait un (3), qu'il eût été établi par voie législative ou que les monographies consacrées par les jurisconsultes à cette branche du droit public aient tenu lieu de loi (4).

Action commune du magistrat et du peuple.

De même que la loi et le sénatus-consulte sont sous tous les rapports corrélatifs, qu'ils constituent même à l'origine les deux parties d'un même tout, ils sont l'un et l'autre soumis à cette règle dominante qu'ils sont des actes des magistrats et qu'ils impliquent l'action commune du magistrat et des comices dans un cas, du magistrat et du sénat dans l'autre (5). Les tribuns

(1) C'est ce que montre de la manière la plus précise la lettre de Pline, 8, 14, au jurisconsulte Ariston, surtout c. 6 : *Quæ potestas referentibus, quod censentibus jus, quæ vis magistratibus, quæ ceteris libertas, ubi cedendum, ubi resistendum, quod silendi tempus, quis dicendi modus, quæ distinctio pugnantium sententiarum* (position de la question), *quæ executio prioribus aliquid addentium* (amendements), *omnem denique senatorium morem (adulescentuli)... exemplis docebantur.*

(2) Dion, 55, 3, sur l'an 745, cite le règlement donné par Auguste au sénat, sans spécifier son caractère formel.

(3) Sénèque le Jeune parle (p. 95, note 4) de la *lex* qui *a sexagesimo anno senatorem non citat*, Pline le Jeune (*Ep.* 5, 13, 5; cf. 8, 14, 19. 20) de la *lex de senatu habendo*, Aulu-Gelle, 4, 10, 1, de la *lex quæ nunc de senatu habendo observatur.*

(4) Les instructions bien connues que Varron rédigea en 683 pour Pompée lorsqu'il fut élu consul sans avoir précédemment siégé dans le sénat (Aulu-Gelle, 14, 7. 8) prouvent qu'il n'y avait pas alors d'écrits isagogiques de cette espèce, sans doute précisément parce que les lois ne contenaient pas grand'chose à ce sujet et que tout dépendait de la coutume. Le traité d'Ateius Capito, *de officio senatorio* (Aulu-Gelle, 4, 10; cf. 14, 7, 12), appartient à l'époque d'Auguste, et c'est sans doute aussi à elle qu'appartient celui *de senatu habendo* cité par Festus, p. 347, v. *Senacula*, c'est-à-dire par Verrius Flaccus, de l'écrivain Nicostratus qui n'est point autrement connu.

(5) La nomination de l'interroi n'a pas lieu par un sénatus-consulte (v. tome II, la théorie de l'Interrègne, sur la nomination de l'interroi) et ne fait par conséquent point exception. Une exception réelle (Dion, 59, 24) repose sur une fantaisie impériale.

du peuple peuvent de plus d'une façon entraver les délibérations des magistrats avec le sénat ; mais ils ne peuvent pas directement les empêcher comme leurs délibérations avec le peuple (1); en revanche, ils peuvent exercer leur droit d'intercession contre les actes accomplis par les magistrats et le sénat, mais non contre ceux accomplis par les magistrats et le peuple.

Magistrats présidents.

Nous avons déjà expliqué dans notre partie générale quels magistrats ont le droit d'agir avec le sénat : ce sont, en principe, les mêmes qui ont le droit de provoquer une résolution de comices, les magistrats supérieurs patriciens et, depuis qu'ils ont été reconnus comme des magistrats de la cité, les magistrats supérieurs plébéiens. Le même système a été maintenu sous le Principat, sauf l'adjonction de l'empereur, qui a fait usage de ce droit jusqu'à une époque récente (2). Les prétendus sénatus-consultes de la fin du III[e] siècle de l'ère chrétienne ne connaissent point encore d'autres présidents (3), et, sous ce rapport au moins, ils sont dignes de foi.

En principe, le magistrat qui peut convoquer le sénat y appartient lui-même ; si même les ex-magistrats appartiennent au sénat, c'est indubitablement parce qu'il a semblé convenable et avantageux de laisser définitivement dans le sénat les citoyens qui l'ont assemblé et consulté comme magistrats (p. 27). Mais il n'y a pas de corrélation légale entre le droit de convoquer l'assemblée et la qualité de membre de cette assemblée : les jurisconsultes romains eux-mêmes font ressortir que les tribuns du peuple ont acquis le droit de la convoquer des

(1) V. tome I, la théorie des Droits d'intercession et de prohibition, sur l'intercession contre le sénatus-consulte.

(2) V. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur les relations verbales et écrites.

(3) Au III[e] siècle encore, la présidence du sénat est régulièrement occupée par un consul (Dion, 78, 24; *Vita Maximini*, 16; *Vita Max. et Balb.* 1; *Vita Gord.* 11; *Vita Aurel.* 41 ; *Vita Taciti*, 3; *Vita Probi*, 11), sans doute aussi par un préteur urbain (*prætor urbanus* : *Vita Aurel.* 19; *prætor* : *Vita Valer.* 5), par exception par un tribun du peuple (p. 90, note 1). L'inaction du préfet de la ville n'est relevée qu'une fois (*Vita Gord.* 11). Sur la présidence à l'époque postérieure à Dioclétien, cf. ma dissertation *Neues Archiv.*, 10, 584.

siècles avant celui d'y siéger (p. 33) et que le préfet de la ville peut convoquer le sénat sans y appartenir (1).

Usage des appariteurs.

Le magistrat qui préside le sénat se sert de ses appariteurs pour convoquer à la séance. Mais, dans l'intérieur de la curie, c'est au président qu'incombent personnellement l'appel des membres et les autres opérations que peut entraîner la direction des débats ; la non-publicité des séances conduit également à en exclure le personnel des appariteurs. Cependant il ne faut pas pousser cela trop loin. La coercition du magistrat a certainement été limitée dans la curie dès l'origine et elle l'a été de plus en plus au cours des temps ; il n'a pourtant jamais été possible de s'en passer complètement ; il est en particulier fait allusion aux appariteurs au sujet de l'expulsion de personnes présentes illégalement (2). Il sera question, dans la théorie de la rédaction des travaux du sénat, de l'emploi fait dès la période récente de la République de scribes subalternes. En outre, si la domesticité personnelle servile ou à demi-servile des sénateurs n'a sûrement jamais été admise dans la curie à l'époque ancienne (3), on a plus tard sinon permis, au moins toléré que le prince en particulier, mais non pas seulement lui s'y fît accompagner de gens à son service (4). — Les soldats ne

(1) V. tome I, la théorie du Droit d'agir avec le sénat, sur le *jus referendi* des magistrats patriciens.

(2) Tite-Live, 3, 41, 3 (le décemvir Ap. Claudius) *ad Valerium negantem se privato reticere, lictorem accedere jussit.* Appien, *B.* c. 1, 31 : Αὐτὸν (un ex-sénateur) εὐθὺς τῆς ἐπιούσης ὁ Ἀπουλήιος, ἐπιπέμψας τὸν ὑπηρέτην, ἐξεῖλκεν ἀπὸ τοῦ βουλευτηρίου Dans Dion, 66, 12, les tribuns du peuple saisissent Helvidius Priscus à raison des paroles injurieuses contre Vespasien prononcées par lui dans la curie et le remettent τοῖς ὑπηρέταις. Tacite, *Ann.* 6, 40. 16, 32, mentionne le licteur dans les séances judiciaires du sénat de l'Empire.

(3) Suétone, *Tib.* 30 : *Numquam curiam nisi solus intravit : lectica quondam intro latus æger comites a se removit.*

(4) Le testament d'Auguste fut lu dans la curie par un affranchi impérial (Suétone, *Tib.* 23). L'empereur Gaius fait aussi lire une pièce dans le sénat par un affranchi (Dion, 59, 16). Postérieurement les affranchis se trouvent souvent mentionnés dans la suite qui accompagne l'empereur à la curie (Dion, 59, 6. 60, 16.75, 8, p. 87, note 4), et ils s'y tiennent debout derrière lui (Dion, 60, 16), comme fait aussi l'affranchi de Pline, pendant que celui-ci parle au sénat (*Ep.* 2, 11, 15). Il est probable que les serviteurs personnels y ont été admis plus tôt et plus fréquemment que des compagnons ayant un certain rang.



doivent naturellement pas pénétrer dans la curie (1). La preuve que cette règle subsista d'abord sous le Principat résulte d'une manière frappante de la résolution du sénat mettant à la disposition de Tibère pour la protection de sa personne dans la curie vingt sénateurs de son choix (2), dont il refuse l'offre et à la place desquels il se fait permettre de se faire accompagner dans la curie de membres de sa garde du corps (3). Il ne fit lui-même aucun usage de cette faculté, qui fut au contraire le fondement de la pratique des empereurs postérieurs (4).

(1) L'apparition d'Antoine avec une suite de gens en armes dans la curie, peu de mois après que César y avait été tué, fait contre lui l'objet d'un grave reproche (Cicéron, *Phil.* 2, 8, 19. 5, 6, 18), L'occupation de l'entrée ou des entrées par des hommes armés n'est pas une violation du droit positif Cicéron, *In Cat.* 1, 8, 21. *Phil.* 2, 35, 89. *Ad Att.* 14, 14, 2; Suétone, *Cæs.* 14 ; Dion, 40, 50. 42, 23) ; la proposition a été faite au sénat de différer une délibération jusqu'à ce que la protection de l'assemblée pût être assurée (Salluste, *Cat.* 50 : *De ea re præsidiis additis referendum censuerat;* César, *B. c.* 1, 2). Lors de la séance du sénat où Séjan fut renversé, le nouveau *præfectus prætorio* renvoie dans leur quartier les prétoriens disposés autour de la salle et les remplace par les hommes du *præfectus vigilum* (Dion, 58, 9). — L'apparition en armes d'un sénateur dans la curie était naturellement un crime (Tacite, *Ann.* 4, 21), mais a été un événement fréquent dans les temps troublés du IIIe siècle (Hérodien, 7, 11, 3. 4).

(2) Tacite, *Ann.* 6, 2. Dion, 58, 17.

(3) Tacite, *Ann.* 6, 15, sur l'an 33 : *Ut Macro præfectus tribunorumque et centurionum pauci secum introirent, quotiens curiam ingrederetur, petivit factoque largo et sine præscriptione generis aut numeri senatus consulto...* Dion, 58, 18. Si Tacite, *Ann.* 1, 7, mentionne, parmi les preuves que Tibère se conduisit en souverain aussitôt après la mort d'Auguste, que *miles in curiam (eum) comitabatur,* cela ne veut pas dire (cf. p. 86, note 3) que les soldats passassent le seuil de la curie.

(4) Selon Dion, 59, 6, Gaius apparaît dès son entrée au pouvoir, παρόντων ἐν τῷ συνεδρίῳ καὶ ἱππέων τοῦ τε δήμου τινῶν; plus tard (Dion, 59, 26) le sénat lui accorde dans la curie une φρουρὰ στρατιωτική. Suétone, *Claud.* 12 : *Ut sibi in curiam præfectum prætorii tribunosque militum secum inducere liceret... precario exegit.* Selon Dion, 60, 23 (cf. c. 16), il est même permis au préfet de s'asseoir quand il pénètre dans la curie dans la suite de l'empereur. Le sens dans lequel Claude s'appuyait relativement à Valerius Ligus sur un précédent du temps d'Auguste n'est pas clair. Plus tard les *præfecti prætorio* sont assis dans la curie derrière l'empereur (*Vita Pertin.* 5). Caracalla paraît, après le meurtre de Géta, dans le sénat μετὰ παντὸς τοῦ στρατοῦ ὡπλισμένου μᾶλλον ἢ ἔθος ἐστὶ βασιλέως προπομπεύειν (Hérodien, 4, 5). Dion, 73, 8 : Οἱ δὲ δὴ στρατιῶται καὶ οἱ Καισάρειοι παρόντες ἐν τῷ συνεδρίῳ (πάμπολλοι δὲ ἦσαν) δεινῶς ἠγανάκτησαν. Dans le même, c. 12, Julien dit qu'il est venu seul au sénat, quoiqu'il vint πᾶν μὲν ἔξωθεν τὸ βουλευτήριον ὁπλίταις περιεστοιχισμένος, πολλοὺς δὲ καὶ ἐν αὐτῷ τῷ συνεδρίῳ στρατιώτας ἔχων.

Conflits de convocation.

Le sénat ne peut, à la différence du peuple (VI, 1, p. 429), se rendre à la fois qu'à une convocation; mais différents magistrats avaient le droit de le rassembler; il fallait donc un règlement des conflits. Les conflits entre collègues ne pouvaient se présenter qu'entre les consuls et magistrats supérieurs ayant la puissance consulaire, les tribuns du peuple et les préteurs. Pour les deux premières catégories de magistrats, constituant les magistrats supérieurs proprement dits, le conflit était tranché à l'époque ancienne par le roulement et accessoirement par l'âge. Plus tard la règle est dans la convocation en commun et plus généralement dans l'action en commun (1), ou plutôt dans la fiction de cette action, puisque en réalité l'acte ne pouvait émaner que de l'un des collègues (2); mais cela n'empêche pas chacun d'avoir à lui seul une compétence complète et de ne pouvoir être empêché de faire la convocation par son collègue ayant la même puissance (3). — De la part des préteurs, la convocation faite par les collègues en commun est au contraire une rare exception; en principe, c'est le préteur urbain qui convoque. Les autres préteurs n'ont en général exercé le droit de convocation que lorsqu'il y consentait ou était empêché (4). — Relativement au conflit de magistrats différents, Varron pose pour règle que le dictateur « a coutume » de l'emporter sur le consul, le consul sur le préteur, le préteur sur le

(1) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le roulement et l'accomplissement de l'acte en commun.

(2) Le sénatus-consulte des Bacchanales de 568 porte déjà : *Q. Marcius, L. f., S(p.) Postumius L. f. cos(ules) senatum consoluerunt*. Dans Tite-Live, le second agit seul. Dans la séance décisive de l'an 705, *referunt consules de re publica; L. Lentulus consul... pollicetur* etc. (César, *B. c.* 1, 1). Au cas de présentation commune, il ne peut y avoir eu de différence de droit entre les auteurs de la présentation; en fait, on voit que, comme il est concevable, lorsqu'une affaire concerne personnellement un consul, c'est lui qui prend la présidence (Willems, 2, 127).

(3) V. tome I, le début de la théorie des Droits de prohibition et d'intercession des magistrats. Cicéron, *Phil.* 8, 11, 33 : *Uti C. Pansa A. Hirtius cos. alter ambove si eis videbitur... ad senatum referant.*

(4) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la convocation du sénat. Ajoutez la convocation du sénat, en 554, par le préteur commandant en Gaule, Tite-Live, 31, 47, 6.

tribun du peuple (1), et la pratique est dans ce sens. Mais la source et l'énergie juridique de cette préséance ne peuvent avoir été les mêmes dans tous les cas. Le dictateur a en face du consul, le consul en face du préteur et, sous l'Empire, le prince en face de tous les magistrats de la République, une puissance supérieure; en vertu de cette puissance il peut interdire la convocation du sénat aux magistrats dont l'*imperium* est plus faible (2), et ces derniers ne le convoquent en général, quand des magistrats supérieurs sont présents, qu'exceptionnellement et avec leur assentiment (3). — Même en l'absence des consuls, la solution d'affaires d'une importance particulière ou simplement sans urgence a fréquemment été remise à l'époque du retour des magistrats spécialement qualifiés pour la convocation (4). — La convocation du sénat

(1) Dans Aulu-Gelle, 14, 7, 4 : *Quotiensque usus venisset, ut omnes isti magistratus eodem tempore Romæ essent, tum quo supra ordine scripti essent, qui eorum prior aliis esset, ei potissimum senatus consulendi jus fuisse.* Si l'interroi et le préfet de la ville sont cités précédemment, en plus des quatre espèces de magistrats nommés au texte, c'est par inadvertance; car ils ne peuvent pas exister à Rome en même temps que les trois catégories des magistrats patriciens; en outre, il est difficile que durant l'interrègne, le tribun du peuple l'emporte pour la convocation du sénat sur l'interroi, comme cela résulterait de l'interprétation littérale du texte.

(2) V. tome I, la théorie des Droits d'intercession et de prohibition du magistrat, au début. Au reste les exemples cités là montrent que, lorsqu'un magistrat était en droit d'empêcher une séance du sénat, il omettait souvent de le faire pour des raisons faciles à comprendre et préférait faire tomber la proposition par la discussion ou par intercession.

(3) Cf. tome III, la théorie du Consulat sur le droit de convoquer le sénat. Puisque, d'après le sénatus-consulte des Bacchanales, les demandes de dispenses devaient être adressées au préteur urbain, avant d'être soumises au sénat, il n'est pas impossible, sans être forcé, que même au cas de présidence consulaire, il ait fait la *relatio* à ce sujet.

(4) Dans Tite-Live, 30, 23, sur l'an 551, le sénateur qui vote en premier lieu déclare : *Cum de re majore quam quanta ea esset* (la conclusion de la paix avec Carthage) *consultatio incidere non posset, non videri sibi absente consule altero ambobusve eam rem agi satis ex dignitate populi R. esse.* Cicéron, *Ad fam.* 12, 28, 2 : *Senatus sæpius pro dignitate tua appellaretur, si absentibus consulibus umquam nisi ad rem novam cogeretur.* Le même, 10, 1, 1. Cela se rapporte à l'absence extraordinaire des consuls pendant la guerre de Mutina; cette considération a dû être moins forte tant qu'ils ont généralement été en campagne la plus forte partie de l'année. Mais l'acte de *rem rejicere ad novos magistratus* se rencontre de bonne heure (Tite-Live, 2, 22, 5; de

par un tribun du peuple est sans doute aussi exceptionnelle (1); mais, par suite de sa *major potestas*, il ne peut être empêché d'y procéder par l'opposition des magistrats patriciens (2). — Il n'y a aucun témoignage de convocations du sénat faites par des magistrats de catégories différentes.

Domicile des sénateurs à Rome.

Afin d'assurer au magistrat la possibilité de convoquer le sénat en tout temps, les sénateurs sont obligés d'avoir leur domicile à Rome et ont besoin d'une permission pour faire une absence sérieuse. La prescription d'après laquelle le sénateur doit habiter dans la ville ou dans le rayon de la première borne milliaire ne se trouve pas, il est vrai, directement formulée pour les sénateurs de Rome (3). Mais le domicile judiciaire attribué à Rome à tous les sénateurs (p. 77), qui, d'ailleurs, n'est attesté que pour l'époque du Principat, ne peut s'expliquer que par l'existence de cette obligation à la résidence, et ce qui sera rapporté plus loin sur leur comparution forcée aux séances n'était également praticable qu'à cette condition. Enfin le principe est posé expressément pour le droit municipal du temps de César (4).

Les sénateurs n'avaient pas en général besoin de permission pour sortir de la capitale; mais ils ont été, dans des

---

même Tite-Live, 30, 40, 4 : *Legatis.... responsum jussu patrum ab dictatore est consules novos iis senatum daturos esse.*)

(1) V. tome III, la théorie du Tribunat du peuple, sur le droit de relation des tribuns, *in fine*. Dion, 60, 16 : Οἱ δήμαρχοι τελευτήσαντος σφῶν ἑνὸς αὐτοὶ τὴν γερουσίαν ἐς τὸ τὸν δημαρχήσοντα ἀντικαταστῆσαι, καίτοι τῶν ὑπάτων παρόντων, ἤθροισαν. 78, 37 (cf. tome III, *loc. cit.*)

(2) V. tome III, la même théorie, *loc. cit.*

(3) Cela résulte du récit de Dion, 60, 29 : Ἐπειδή τε Σουρδίνιός τις Γάλλος βουλεῦσαι δυνάμενος ἐς τὴν Καρχηδόνα ἐξῴκησε, σπουδῇ τε αὐτὸν μετεπέμψατο καὶ ἔφη ὅτι Χρυσαῖς σε πέδαις δήσω· καὶ ὁ μὲν οὕτω τῷ ἀξιώματι πεδηθεὶς κατὰ χώραν ἔμεινε. L'allégation (Suidas, v. Κλαύδιος) : Κλαύδιος ὁ βασιλεὺς Ῥωμαίων νόμον προύθηκε μὴ δύνασθαι βουλευτὴν ὑπὲρ ἑπτὰ σημείων (plutôt σταδίων) τῆς πόλεως ὁδεύειν χωρὶς τῆς τοῦ βασιλέως κελεύσεως peut n'être pas exacte dans cette forme, mais Claude peut avoir renforcé les prescriptions relatives au domicile.

(4) Statut de Genetiva, c. 91 : *Quicumque decurio.... in ea col(onia) oppido propiusve it oppidum p(assus) M non habebit annis V proxumis, unde pignus ejus quot satis sit capi possit, is in ea colonia decurio ne esto..... II viri.... ejus nomen de decurionibus.... de tabulis publicis eximendum curanto.* Cf. mon commentaire, *Eph. ep.* II, p. 134.

circonstances militaires graves, rappelés à Rome par édit consulaire et invités à rester dans le rayon de la première borne milliaire (1). Pour s'éloigner de l'Italie, il leur fallait, probablement dès le temps de la République, la permission du sénat sous forme de libre légation (2), et cette exigence fut étendue par le dictateur César aux fils de sénateurs (3). Sous le Principat, les sénateurs pouvaient se rendre sans demande préalable en Italie et en Sicile, et même, depuis Claude, en Gaule Narbonnaise, mais il leur fallait pour aller plus loin une permission (4), qui leur était primitivement donnée par le sénat et plus tard, en vertu d'un sénatus-consulte provoqué par l'empereur Claude,

(1) Lorsque en 547 la bataille avec Hasdrubal était imminente, *numquam per omnes dies.... ab orto sole ad occidentem aut senator quisquam a curia* (et non *e curia* ; c'est au *senaculum* qu'il est fait allusion) *atque a magistratibus abscessit aut populus e foro* (Tite-Live, 27, 50, 4). En 563, lors du commencement de la guerre contre Antiochus, un édit consulaire fut rendu *qui senatores essent quibusque in senatu sententiam dicere liceret quique minores magistratus essent, ne quis eorum longius a Roma abiret quam unde eo die redire posset, neve uno tempore quinque senatores a Roma abessent* (Tite-Live, 36, 3, 3). De même en 584, pendant la guerre de Persée, le préteur remplaçant le consul fut chargé *ut edicto senatores omnes ex tota Italia nisi qui rei publicæ causa abessent, Romam revocaret* ; *qui Romæ essent, ne quis ultra mille passuum ab Roma abesset* (Tite-Live, 43, 11, 4).

(2) Cf. tome IV, la théorie des Légats où j'ai considéré à tort la libre légation comme étant exclusivement un abus. En présence de la disposition de César relative aux fils de sénateurs (note 3), on ne peut douter que les sénateurs n'eussent déjà auparavant besoin d'une permission pour quitter l'Italie ; et la libre légation fournit pour cela la forme nécessaire. Paul, *Dig.* 50, 1, 22, 6 : *Senatores qui liberum commeatum, id est ubi velint morandi arbitrium impetraverunt, domicilium in urbe retinent.*

(3) Suétone, *Cæs.* 42 : *Sanxit, ne... qui senatoris filius nisi contubernalis aut comes magistratus peregre proficisceretur.*

(4) Tacite, *Ann.* 12, 23, sur l'an 49 : *Galliæ Narbonensi ob egregiam in patres reverentiam datum, ut senatoribus ejus provinciæ non exquisita principis sententia jure quo Sicilia haberetur res suas invisere liceret.* Dion, 52, 42, sur l'an 725 : Προσαπεῖπε τοῖς βουλεύουσι μὴ ἐκδημεῖν ἔξω τῆς Ἰταλίας, ἂν μὴ αὐτὸς τινὶ κελεύσῃ ἢ καὶ ἐπιτρέψῃ· καὶ τοῦτο καὶ δεῦρο ἀεὶ φυλάσσεται. Πλὴν γὰρ ὅτι ἔς τε τὴν Σικελίαν καὶ ἐς τὴν Γαλατίαν τὴν περὶ Νάρβωνα οὐδαμόσε ἄλλοσε βουλευτῇ ἀποδημῆσαι ἔξεστι, ἐκεῖσε γὰρ διά τε τὸ σύνεγγυς καὶ διὰ τὸ ἄοπλον τό τε εἰρηναῖον τῶν ἀνθρώπων δέδοται τοῖς γέ τι κεκτημένοις αὐτόθι καὶ ἄνευ παραιτήσεως ὁσάκις ἂν ἐθελήσωσιν ἀπιέναι. Suétone, *Gaius*, 29 : *Prætorium virum ex secessu Anticyræ, quam valetudinis causa petierat, propagari sibi commeatum sæpius desiderantem.* Cf. la constitution de 357, *C. Th.* 6, 4, 11. Par exception, il fut permis aux sénateurs pendant une disette, en l'an 5 après J.C., ἐκδημεῖν ἔνθα ἂν ἐθελήσωσιν (Dion, 55, 26).

par l'empereur (1). — Celui qui n'observait pas ces prescriptions pouvait être rayé de la liste du sénat par les magistrats à ce qualifiés (p. 52 et ss.). Cependant elles n'ont en général été appliquées qu'avec modération et négligence (2).

Lieux d'attente (*senacula*).

Le régime le plus ancien ne s'est pas contenté d'exiger du sénateur le domicile à Rome, qui, dans les conditions primitives, se comprenait au reste naturellement; les sénateurs devaient en outre, pendant le temps durant lequel le sénat pouvait être convoqué, se tenir à la disposition du président, de manière à être à même de se rendre aussitôt à son appel (3). Dans ce but, il y avait, dans le voisinage des deux locaux ordinaires de réunion du sénat, au Forum (4) et au Capitole (5) des lieux

(1) Dion, 60, 25 : Τοῖς δ' οὖν αἰτουμένοις, ὥστε ἔξω τῆς Ἰταλίας ἀποδημῆσαι, ἐφίει μὲν καὶ καθ' ἑαυτὸν ἄνευ τῆς βουλῆς· τοῦ γε μὴν καὶ νόμῳ τινὶ αὐτὸ δοκεῖν ποιεῖν, δόγμα γενέσθαι ἐκέλευε, καὶ τοῦτο μὲν καὶ τῷ ὑστέρῳ ἔτει ἐψηφίσθη. Suétone, *Claud.* 23 : *Commeatus a senatu peti solitos benefici sui fecit.* Concession d'une telle demande de permission de passer quatre mois en province dans Cassiodore, *Var.* 3, 21.

(2) C. Galba, consul en l'an 22, quitta Rome, à la suite de la perte de sa fortune, sans sortir du sénat (Suétone, *Galb.* 3; cf. Tacite, *Ann.* 6, 40).

(3) Valère Maxime, 2, 2, 6 ; *Antea senatus adsiduam stationem eo loco peragebat, qui hodieque senaculum appellatur, nec expectabat, ut edicto contraheretur, sed inde protinus in curiam veniebat.* Varron, *De l. L.* 5, 156 : *Senaculum vocatum, ubi senatus aut ubi seniores consisterent, dictum ut* γερουσία *apud Græcos.* Festus, *Ep.* p. 337 : *Senaculum locus senatorum.*

(4) Festus, p. 347 : *Senacula tria fuisse Romæ, in quibus senatus haberi solitus sit, memoriæ prodidit Nicostratus in libro qui inscribitur de senatu habendo : unum ubi nunc est ædis Concordiæ inter Capitolium et Forum, in quo solebant magistratus d(um) t(axat)* [Willems, 2, 146, n. 2 : « lisez : *de re publica* » !] *cum senioribus deliberare.* La définition incorrecte de cet auteur, peut-être grec (cf. p. 84, note 4), est rectifiée par celle meilleure de la note précédente. Ce *senaculum* est encore mentionné dans Varron, *De l. L.* 5, 156 : *Senaculum supra Græcostasim ubi ædis Concordiæ et basilica Opimia* et dans Valère Maxime (note 3). Sur son emplacement, cf. Jordan, *Top.* 1, 2, 337. — Ce senaculum et le Volcanal se confondent, en ce sens que le premier doit nécessairement avoir été compris dans le second. Le Volcanal est mis en relation avec le sénat non pas par Denys, 2, 50, mais par Plutarque (*Q. Rom.* 47 ; cf. *Rom.* 27), qui en fait un temple construit par le roi Tatius et employé en même temps pour les délibérations du sénat. Cette conception est fausse ; car le Volcanal était au contraire à ciel ouvert (Jordan, *Top.* 1, 2, 339) ; mais la conclusion qu'on a l'habitude de tirer de là et selon laquelle le sénat de Romulus aurait délibéré en plein air est en contradiction directe avec les expressions de l'auteur.

(5) Tite-Live, 41, 27, 7 : *Et clivum Capitolinum silice sternendum curaverunt et porticum ab æde Saturni in Capitolium ad senaculum et super id curiam.* A

d'attente (*senacula*) réservés aux membres du sénat, et il y avait un autre *senaculum* pour les séances tenues en dehors du Pomerium, devant la porte Carmentale (1). Cette organisation date probablement de l'époque à laquelle le sénat se composait exclusivement de personnages considérables dispensés par leur âge du service militaire et des occupations domestiques. Un tel emploi du jour leur convenait parfaitement. Les sénateurs n'ont sans doute jamais été légalement obligés de se rendre au *senaculum ;* mais, dans les temps difficiles, ils se tenaient en quelque sorte en permanence sur le Forum, dans l'attente de la convocation (2). Probablement par suite de cet usage, le sénat est encore postérieurement considéré comme valablement convoqué, alors même que la convocation n'a été faite que sur le Forum.

Le magistrat doit rassembler, *co-agere*, plus tard *cogere*, les sénateurs à la séance (3). A défaut de convocation, le sénatus- **Convocation: moyens de contrainte.**

---

moins d'être arbitrairement corrigés, ces mots ne peuvent vouloir dire qu'une chose ; c'est qu'il y avait, au Capitole même, un *senaculum* et une *curia ;* le *senaculum* n'est pas mentionné ailleurs, la *curia* est la *curia calabra* (p. 108, note 1). Jordan, *Top.* 1, 2, p. 19. 338, déclare le texte incompréhensible ; mais ses indications s'accordent parfaitement avec l'ancien système constitutionnel, et l'omission de ce *senaculum* par Nicostratus peut s'expliquer par l'idée qu'il servait aux *comitia calata* et à leur *auctoritas patrum* et par suite était étranger au sénat de l'époque récente.

(1) Festus après les mots rapportés p. 93, note 4 : *Alterum ad portam Capenam* (cf. Becker, *Top.* p. 517), *tertium citra ædem Bellonæ* (cf. Becker, *Top.* p. 606), *in quo exterarum nationum legatis, quos in urbem admittere nolebant, senatus dabatur.* Le local d'attente situé à côté du temple de Bellone ne devait servir que lorsque les sénateurs étaient informés qu'une séance du sénat serait tenue hors du *pomerium.* — Le sénat se rassembla régulièrement auprès, c'est-à-dire en dehors de la porte Capène, l'année de la bataille de Cannes (Tite-Live, 23, 32) ; un *senaculum* dut par suite y être construit, et c'est à lui que Festus fait allusion. — Le lieu de réunion des femmes au Quirinal (*Vita Elag.* 4 ; *Aurel.* 49) n'a sans doute reçu le nom de *senaculum* que lorsque la fantaisie impériale a voulu lui donner une importance politique.

(2) Tite-Live, 1, 47, 8. 3, 38, 8 : *Audita vox in foro est præconis patres in curiam ad decemviros vocantis.* 26, 9, 9 : *Senatus magistratibus in foro præsto est, si quid consulere velint.* c. 10, 2 : *Placuit... senatum frequentem in foro contineri, si quid in tam subitis rebus consulto opus esset.*

(3) Cicéron, *De fin.* 3, 2, 7 (d'où Val. Max. 8, 7, 2) : *Dum senatus cogeretur.* Le même, *Ad fam.* 5, 2, 3 : *Quam cito senatum illo die.... coegerim.* Le même, *Ad Q. fr.* 2, 10 [12], 1. *Phil.* 1, 2, 6. César, *B. c.* 1, 32. Les écrivains

consulte est nul (1). Tandis que les citoyens ne peuvent pas, autant que nous sachions, être contraints à se rendre à la convocation des comices faite par le magistrat, la convocation est un ordre pour le sénateur; l'idée de contrainte se lie d'ailleurs avec cette expression technique fréquemment employée en matière militaire. A l'époque récente, où le sénat est en fait au dessus des magistrats, elle est, précisément pour cela, évitée relativement au sénat et remplacée de préférence par *vocare* ou *convocare* (2). Contre le membre du conseil qui ne se présentait pas le magistrat pouvait se servir des moyens de coercition qui lui appartenaient, soit de la *multa* (3), soit de la *pignoris capio*, c'est-à-dire de l'enlèvement et de la destruction d'un objet de valeur appartenant au sénateur qui résistait (4). En outre l'absence sans excuse et l'arrivée tardive entraînaient de droit une amende (5). Mais il n'a été fait, à l'époque récente

---

postérieurs n'emploient guère le mot pour le sénat. Dans Tite-Live, 3, 38, 13. c. 39, 6, et Lucain, 3, 104, il ne désigne pas la convocation simple, mais avec une idée de résistance, celle du sénateur qui s'y rend malgré lui.

(1) La résolution prise ἔξω νομίμου παραγγέλματος n'est pas un *consultum*, mais seulement une *auctoritas* (Dion, 55, 3). Cette règle est confirmée par l'exception faite pour le cas de présidence du prince (p. 97).

(2) Cicéron, *Catil.* 2, 12, 26. *De domo*, 5, 11. 24, 62, etc. Tite-Live, 3, 38, 10 : *Quia privatis jus non esset vocandi senatum*. Val. Max. 8, 13, 4 : *M. Perperna* (consul en 662).... *omnibus quos in senatum vocaverat superstes fuit*. Il n'y a pas besoin d'autre témoignage de l'emploi de *vocare* et de *convocare senatum*.

(3) Varron (dans Aulu-Gelle, 14, 7, 10) traitait, dans son travail sur le règlement du sénat, *de pignore quoque capiendo... deque multa dicenda senatori, qui cum in senatum venire deberet, non adesset*. Cette *multa* prononcée avant la séance du sénat ne doit pas être confondue avec celle qui frappe les absents (note 5).

(4) Varron, *loc. cit.* Tite-Live, 3, 38, 12 : *Dimissi circa domos apparitores simul ad pignora capienda*. Cicéron, *Phil.* 1, 5, 12 : *Senatores... coguntur... pignoribus*. Il explique que, lors d'une séance pour laquelle il n'y avait pas à prévoir un exercice de ce droit, il s'excusa près du consul, mais que celui-ci lui répondit par la menace *cum fabris se domum meam venturum esse* (cf. tome I, la théorie du Droit de coercition du magistrat, sur la *pignoris capio*) ce qui était quelque chose d'inouï : *Quis umquam tanto damno senatorem coegit aut quid est ultra pignus aut multam?* Plutarque, *Cic.* 43.

(5) Si comme on doit l'admettre, les expressions de Cicéron, dans son projet de constitution, *De leg.* 3, 4, 11 : *Senatori qui nec aderit aut causa aut culpa esto* sont exactes, elles ne concernent pas l'admission d'une contrainte indirecte contre l'absent, mais les suites légales d'une absence sans excuse.

de la République, que des applications isolées du droit de coercition, et les amendes n'ont guère eu non plus de rôle pratique. C'est une conséquence de l'émancipation du sénat du contrôle du magistrat, qui caractérise la période moderne de la République, qu'il y dépende de chaque sénateur de se soustraire à la participation aux affaires publiques de la façon et dans la mesure qu'il lui plaît. Auguste n'a pas seulement renforcé l'amende; il en a en outre rendu l'application sérieuse (1); mais ses successeurs ne suivirent pas la même voie, et l'inertie du public à l'égard des affaires de l'État, qui prévaut sous le Principat et dans laquelle se manifeste avant tout l'indolence de l'organisme politique, s'est révélée principalement par le vide de la curie (2). Il n'y a pas de tradition spéciale sur les causes d'excuse. D'après la nature de l'institution, on ne doit pas, sous la République, avoir tenu compte de l'âge à ce point de vue, et les vieillards eux-mêmes devaient être soumis à l'obligation commune, lorsqu'ils étaient en état de se présenter (3). C'est seulement sous le Principat que l'exemption générale des charges publiques partant de la soixante-cinquième ou de la soixantième année a été étendue aux sénateurs (4).

Il y a là une *culpa*, et cette *culpa* doit entraîner une *multa* ou toute autre pénalité. Mais il ne le dit pas, et probablement pour cause; on ne trouve pas, sous la République, trace de l'application pratique de *multæ* venant après l'absence.

(1) Dion, 54, 18, sur l'an 737. Ἐπειδὴ ἀσπουδὶ βουλευταὶ ἐς τὸ συνέδριον συνεφοίτων, ἐπηύξησε τὰς ζημίας τοῖς οὐκ ἐξ εὐλόγου τινὸς αἰτίας ὑστερίζουσι. Autre élévation en 745, Dion, 55, 3, avec addition de la clause que, pour que le nombre des coupables ne fasse pas obstacle à l'exécution, la peine atteindra un sénateur sur cinq par voie de tirage au sort.

(2) Cela ressort plus clairement que du renforcement des dispositions d'Auguste opéré par Claude (Dion, 60, 11) et des reproches de Néron motivés par la démonstration de Thraséas absent pendant trois ans de la curie (Tacite, *Ann.* 16, 27 : *Patres arguebat, quod publica munia desererent; cf.* c. 22. 28) et de ceux de Caracalla (p. 169, note 2), de l'abaissement croissant du nombre de sénateurs nécessaire pour la validité des résolutions survenu sans qu'il fût causé par une diminution corrélative du nombre des membres du sénat (p. 181.)

(3) Cicéron était dans sa soixante-troisième année quand Antoine recourut contre lui à cette contrainte, et il n'invoque pas son âge pour s'y soustraire (p. 94, note 4).

(4) Sénèque, *De brev. vitæ*, 20 : *Lex... a sexagesimo (anno) senatorem non*

Formes de la convocation.

Nous avons déjà étudié les formules de la convocation adressée à l'époque ancienne (p. 7) aux membres patriciens (*patres*) et plébéiens (*conscripti*), plus tard (p. 28) à côté des sénateurs aux aspirants (*quibus in senatu sententiam dicere licet*). La forme de laquelle le magistrat se sert est laissée à son arbitraire; il n'y a pas non plus d'intervalle fixé légalement entre le moment de la convocation et celui de la séance (1). Il suffit qu'il fasse annoncer la séance sur le Forum par le héraut (2). Cependant, à l'époque moderne, depuis la disparition de l'ancienne coutume de se tenir sur le Forum dans l'attente de la convocation, on n'a plus recouru à ce procédé qu'exceptionnellement (3). La forme ordinaire est celle de l'*edictum* dans laquelle sont réunis la proclamation publique et l'affichage public (4). Dans les cas requérant célérité, on convoque

---

citat. Pseudo-Quintilien, *Decl.* 306 : *Non perpetuo senatorem citat consul.* En sens contraire, Sénèque l'Ancien, *Controv.* 1, 8, 4 : *Senator post sexagesimum et quintum annum in curiam venire non cogitur.* Peut-être la dispense tenant à l'âge fut-elle fixée sous Auguste à soixante-cinq ans, puis sous Claude ou avant lui à soixante.

(1) La formule de *Vita Max. et Balb.* 3 : *Novo genere senatus consulti, cum eadem die senatus consultum factum esset* est sans doute abrégée inintelligemment d'une façon quelconque; en tout cas, elle est dénuée d'autorité.

(2) Cela résulte en particulier de l'existence du *senaculum*, et c'est ainsi que sont conçues les convocations faites de vive voix par le héraut sur le Forum (p. 93, note 2). Denys, 11, 4, joint à cela un appel nominal.

(3) Autant il est fréquemment question de convocation accélérée du sénat, autant on peut rarement discerner la procédure suivie. On peut penser à un édit laissant un bref délai (Appien *B. c.* 2, 126 : Διάγραμμα νυκτὸς ἀνεγινώσκετο 'Αντωνίου τὴν βουλὴν συγκαλοῦντος ἔτι πρὸ τῆς ἡμέρας — du jour suivant — ἐς τὸ τῆς γῆς ἱερόν) ou à une convocation à domicile pour comparaître de suite (p. 97, note 1). Mais, s'il y avait déjà beaucoup de sénateurs rassemblés au Forum, une simple convocation des présents à la curie peut avoir suffi, même à l'époque moderne, comme par exemple dans le cas rapporté par Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 3, 2 et *Phil.* 10, 1, 1. On ne rencontre pas d'exemple de sénatus-consulte attaqué pour cause d'insuffisance de la convocation. — Quant à la convocation du sénat par des publications verbales faites dans les rues de la ville, nous n'en avons pas d'exemples; lorsque la convocation est faite par les hérauts, elle semble toujours être considérée comme faite de maison en maison.

(4) Suétone, *Cæs.* 80 : *Senatus id. Mart. in Pompei curiam edictus est*, Tite-Live, 23, 32, 3 (p. 28, note 3). 28, 9, 5 : *Præmisso edicto* (de Préneste) *ut triduo post frequens senatus ad ædem Bellonæ adesset;* cf. tome I, ce qui est dit au sujet de la forme des édits des magistrats, des édits rendus pour des magistrats absents. Cicéron, *Ad fam.* 11, 6, 2 : *Cum tribuni pl. edixissent,*

en outre personnellement tous les sénateurs en envoyant les hérauts dans leurs maisons (1). Même après qu'Auguste eut fixé des jours réguliers de séances du sénat, les sénateurs continuèrent à être convoqués pour chaque séance, par édit (2) ou à titre exceptionnel individuellement. — Nous avons remarqué en étudiant la puissance impériale que, quand le prince veut tenir une séance du sénat, il n'y a pas besoin de convocation et la présence d'un certain nombre de sénateurs suffit pour la validité de la séance.

La convocation du sénat se résume dans l'indication du temps et du lieu de sa réunion. L'indication dans la convocation de l'objet des débats, qui est requise pour les comices (VI, 1, p. 424), n'est même point admissible pour les séances du sénat. C'est seu-

---

senatus adesset a. d. XIII k. Jan. Le même, *Phil.* 1, 2, 6. 3, 8. 9. Suétone, *Cæs.* 28. *Tit.* 11 : *Senatus prius quam edicto convocaretur ad curiam concurrit.* Dion, 59, 24 : Ἐκ κοινοῦ προγράμματος. Cf. tome I, la théorie des Édits des magistrats.

(1) Tite-Live, 3, 38, 11 : *Postquam citati* (p. 96, note 3) *non conveniebant, dimissi circa domos apparitores.* Denys, 3, 26 : Πρὸ μέσων νυκτῶν ἐκ τῶν οἰκιῶν τοὺς βουλευτὰς συγκαλέσας. 9, 63, le consul convoque pour une ambassade arrivée au milieu de la nuit διὰ κηρύκων πολλῶν τοὺς βουλευτὰς ἐκ τῶν οἰκιῶν. 11, 4. C'est encore ainsi qu'il faut comprendre, lors de la catastrophe de C. Gracchus, la convocation consulaire du sénat διὰ κηρύκων (Appien, *B. c.* 1, 25). Lorsque Cicéron, *In Cat.* 2, 12, 26, dit aux citoyens : *Ad senatum referemus, quem vocari videtis,* il faut probablement aussi penser à l'envoi de *præcones.* L'empereur Claude convoque encore le sénat, dans un cas pressé, *per præcones* (Suétone, *Claud.* 36). Le sénat peut même être assemblé de cette façon sans publication (*clandestina denuntiatione*) (Tite-Live, 4, 36, 3; Plutarque, *Cat. min.* 42). — La définition traditionnelle des *viatores* (v. tome I, la section des *viatores,* sur leur fonction de convoquer les sénateurs), a pour base l'idée que les sénateurs étaient appelés à la ville de leurs maisons des champs, et elle est suivie par plusieurs récits amplifiés non-historiques (Tite-Live, 3, 38, 12 : *Dimissi circa domos apparitores... referunt senatum in agris esse... jubent acciri omnes senatumque in diem posterum edicunt*; Denys, 11, 4). Mais le genre de vie qui est supposé là pour l'époque la plus ancienne et l'existence de *villæ rusticæ* appartenant aux citoyens de distinction dans les environs immédiats de la ville et disposées de manière à leur servir d'habitations, sont difficilement conformes à la vérité historique. Ceux qui se trouvaient dans le cercle étroit où de tels envois de messagers peuvent se concevoir, devaient habiter dans leurs maisons de ville.

(2) C'est ce que prouvent la formule de convocation en usage du temps d'Aulu-Gelle (3, 18, 7, p. 28, note 3) et la déclaration dans la loi d'institution de Vespasien que l'assemblée du sénat tenue par l'empereur sera aussi valable *ac si e lege senatus edictus esset habereturque.*

lement lorsqu'on doit procéder aux délibérations sur la politique générale (*de re publica*), sur lesquelles nous reviendrons plus loin, qu'il est d'usage de l'annoncer d'avance (1). Nous allons d'abord rassembler ici ce qui nous a été transmis sur les heures et les jours des séances du sénat.

Heure des séances.

Relativement à l'heure, la seule règle légale était, pour les séances du sénat, comme pour les comices, qu'elles ne devaient se tenir ni avant le lever du soleil ni après son coucher (2). La résolution prise en violation de cette règle n'a jamais été nulle (3); mais le magistrat qui viole la règle est punissable et soumis peut-être à une accusation, en tout cas à la notation des censeurs (4). De là est venue cette autre disposition du règlement de ne jamais soumettre à l'assemblée de résolution nouvelle après la dixième heure (5). — Les débats du sénat ont probablement été soumis théoriquement, comme les comices (VI, 1, p.478), à la règle que, s'ils n'étaient pas terminés dans le cours du jour, ils devaient être recommencés complètement dans la séance suivante (6). Mais, en pratique, cette règle était rempla-

(1) Suétone, *Cæs.* 28 : *Marcellus edicto præfatus de summa se re publica acturum.* Cicéron, *Phil.* 3, 9, 24 : *Cum de re publica relaturus fuisset* (1[er] sept. 710 : Drumann, 5, 192)... *senatus consultum de supplicatione... fecit.*

(2) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 8 : *Senatus consultum ante exortum et post occasum solem factum ratum non fuisse.* Tite-Live, 44, 20, 1 : *Ut nisi vesper esset, extemplo senatum vocaturi consules fuerint.*

(3) La convocation du sénat à une heure plus matinale est attestée par Appien, *B. c.* 2, 126 (p. 96, note 3). 3, 93 (νυκτὸς ἔτι). On ne rencontre pas d'autres cas de violation de la règle. La convocation peut être faite de nuit (p. 96, note 3; p. 97, note 1). La délibération sur la nomination d'un dictateur en 296 (Denys, 10, 23. 11, 20) ne paraît pas être considérée comme une véritable séance du sénat. Les mots de l'annaliste Claudius (dans Macrobe, *Sat.* 1, 4, 18) : *Senatus autem de nocte convenire, noctu multa domum dimitti* n'impliquent rien de plus que l'utilisation de la journée tout entière ; sur les *senatus consulta vespertina*, cf. note 5.

(4) Varron, après les mots rapportés note 2 : *Opus etiam censorium fecisse existimatos, per quos eo tempore senatus consultum factum esset.* Cf. tome IV, la théorie de la Censure, sur les motifs de notation, lettre *d.*

(5) Sénèque, *De tranq. animi*, 17 : *Majores nostri novam relationem post horam decimam in senatu fieri vetabant.* C'est à cela que doivent se rapporter les *senatus consulta vespertina*, que Cicéron, *Phil.* 3, 10, 24, reproche au consul Antoine.

(6) C'est ce qui semble ressortir de la relation des débats continués en janvier 698 pendant au moins trois séances au sujet de la rentrée du roi

cée par la règle inverse; car, en pareil cas, les sénateurs qui s'étaient déjà expliqués, se référaient d'après l'usage, pour la répétition de leurs *sententiæ*, aux raisons qu'ils avaient données précédemment; par conséquent, au fond, la délibération commencée un jour continuait à un autre (1).

Pendant la journée, le sénat peut être réuni à une heure quelconque; mais en général les séances du sénat s'ouvrent, tout comme les assemblées du peuple, au lever du jour (2). Il semble même avoir été d'usage de n'indiquer dans la convocation que le jour de la séance et de supposer son commencement au lever du jour comme allant de soi (3). La séance dure, si l'ordre du jour n'est pas épuisé, le plus souvent jusqu'à la tombée de la nuit (4), par conséquent toute la journée sans interruption (5). Le fonctionnement pratique de ce sys-

d'Égypte dans ses états (Cicéron, *Ad fam.* 1, 1. 2. 4; *Ad Q. fr.* 2, 2; Drumann, 2, 538). Cicéron formule son opinion dans les trois séances, dans la troisième seulement pour se conformer à la procédure parlementaire (*Ad fam.* 1, 2, 1 : *Placuit, ut breviter sententias diceremus, videbatur enim reconciliata nobis voluntas esse senatus*); Bibulus le fait aussi au moins dans la première et dans la troisième. On ne peut trouver à cela qu'une raison: c'est que l'expression des *sententiæ* et le vote devaient être accomplis dans un seul et même jour. — Cette règle ne s'applique pas au sénat de l'Empire (Pline, *Ep.* 2, 11, 16).

(1) Exemples de la continuation pratique des débats à un jour différent, autant que possible le jour suivant, p. 100, note 2, etc.

(2) Cicéron, *De orat.* 3, 1, 2. *Ad fam.* 11, 6, 3. Tite-Live, 36, 21, 6. Denys, 12, 2. Plutarque, *C. Gracch.* 14. *Cic.* 15, 19. *Brut.* 19. Appien, *B. c.* 3, 50. Dion, 58, 9. 11.

(3) Il n'est jamais question d'une détermination de l'heure dans la convocation. Toute convocation faite dans le cours du jour (Tite-Live, 45, 2, 8: *Senatus revocatus in curiam*; Appien, *B. c.* 1, 30 : 'Αμφὶ δεκάτην ὥραν; Dion, 40, 49 : Τῆς δείλης; Cicéron, *Ad Q. fr.*, 2, 3, 2 : *Senatus vocatur in curiam* après la 9e heure du jour) est de nature extraordinaire et implique une comparution immédiate.

(4) La clôture de la séance motivée par la fin de la journée est mentionnée très fréquemment. Dans Cicéron, *Ad Att.* 1, 17, 9, Caton n'arrive pas à la parole dans une séance de décembre *propter diei brevitatem*. Autres preuves dans Cicéron, *Ad fam.* 1, 2, 3. *Ad Q. fr.* 2, 1, 1. *Lœl.* 3, 12. César, *B. c.* 1, 3. Denys, 12, 2. Sa clôture auparavant est sans doute une exception (Asconius, *In Milon.* p. 36 : *Post horam quartam senatu misso*).

(5) Claudius, dans Macrobe, p. 98, note 2. Tite-Live, 22, 7, 14 : *Senatum prætores per dies aliquot ab orto usque ad occidentem solem in curia retinent*, où ce qu'il y a d'inaccoutumé n'est pas la durée, mais la succession des séances. Denys, 12, 2. Sénèque, *De prov.* 5, 4 : *Senatus per totum diem sæpe consuli-*

tème a été rendu possible, d'une part, en ménageant les convenances des membres de l'assemblée et, d'autre part, sauf pour les séances présidées par le préteur urbain, en faisant convoquer l'assemblée par plusieurs magistrats de façon que la présidence de fait pût changer.

Jours propres et impropres.

Il n'y a point à s'occuper, pour les séances du sénat, du caractère donné au jour dans le calendrier. Les comices ne se réunissaient ni les jours impropres aux affaires profanes, ni les jours fixes réservés à la justice; au contraire le sénat était réuni sans scrupule n'importe quel *dies nefastus* ou *fastus* (1), et les jours considérés comme malheureux ne faisaient même pas exception légalement sous la République (2); sans doute

---

tur. Quand Tibère veille à ce que les sénateurs paraissent à temps et ne s'en aillent pas avant l'heure (Dion, 58, 21 : Μήτ' ὀψιαίτερον ἀπαντᾶν τοῦ τεταγμένου μήτε προιαίτερον ἀπαλλάττεσθαι), il ne peut s'agir là non plus que du commencement du jour et de sa fin.

(1) Les dates de séances du sénat de l'époque ancienne qui nous sont connues sont : 554, *id. Mart.* NP (Tite-Live, 33, 5, 2), — 559, même jour (Tite-Live, 33, 43, 1), — 568, *IIII non. Mai.* C (Delphes, Lebas, *Grèce*, n. 852), — 568, *non. Oct.* F (sénatus-consulte *de Bacch.*), — 584, *VII id. Oct.* C (premier sénatus-consulte relatif à Thisbé), — *prid. id. Oct.* EN (second), — 585, *IX k. Apr.* Q·R·C·F (Tite-Live, 44, 20, 2), — 586, *XV k. Oct.* C (Tite-Live, 45, 1, 6), — *XIV k. Oct.* C (Tite-Live, 45, 2, 1), — *VI k. Oct.* C (Tite-Live, 45. 2, 3), — probablement peu avant 598, *III non. Mai.* C (sénatus-consulte relatif à Tibur, *C. I. L.* I, n. 201).

(2) Lorsque Dion, 45, 17, remarque, relativement aux délibérations des trois premiers jours de janvier 711, qu'elles n'ont pas été différées même à un jour malheureux (οὐδὲ τῆς ἀποφράδος τὸ μὴ ἐν ἐκείναις βουλεῦσαί τι τῶν συμφερόντων σφίσιν ἀπέσχοντο), il est impossible qu'il s'agisse là, comme le veut Willems, 2, 153, du 3 janvier qui n'est entaché d'aucune défectuosité; il s'agit exclusivement du 2 janvier comme jour *postriduanus*. Nous verrons que ces jours malheureux, qui n'ont rien à faire avec les anciennes désignations du calendrier, sont évités pour les séances du sénat de l'Empire; et il se peut qu'ils aient déjà provoqué antérieurement des répugnances, quoique Dion donne peut-être là ses réflexions propres et non pas la reproduction de ses sources. Mais son propre récit montre que les séances pouvaient se tenir ces jours-là du temps de la République, et cela est confirmé par une suite de séances de la période récente de la République qui furent commencées aux calendes (de janvier : Cicéron, *Pro Sestio*, 34, 74. 61, 129, — de septembre : *Phil.* 5, 7, 19, — d'octobre : *Ad Att.* 4, 2, 5, — de décembre : *Ad Att.* 1, 17, 9), aux nones (de septembre : *Ad Att.* 4, 1) ou aux ides (de janvier : *Ad fam.* 1, 2, 1, — d'avril : *Ad Brut.* 2, 7, — de mai : *Ad Q. fr.* 2, 6[8], 2) et continuées le jour suivant, et pareillement de séances qui eurent lieu à un *dies postriduanus* sans que ce fut en continuation de séances précédentes

on a, pour la convocation du sénat, toujours tenu compte des assemblées du peuple, et, dans la période récente de la République, la relation chronologique des deux actes a fait l'objet de discussions politiques multiples et de dispositions législatives. La réunion simultanée des comices et du sénat est interdite par la simple considération des magistrats qui prennent également part aux deux assemblées, et elle n'a sans doute jamais pu avoir lieu, que l'obstacle soit venu de la coutume ou d'une loi positive. Nous étudierons plus loin le rôle le plus ancien du sénat encore exclusivement patricien : les deux actes y figurent successivement, et, quoique celui de *ferre ad populum* et celui de *referre ad patres* ne s'accomplissent pas nécessairement le même jour, la *patrum auctoritas* a probablement succédé très souvent sans intervalle de temps à la résolution des comices. C'est donc que non seulement les séances du sénat pouvaient à l'époque ancienne avoir lieu les *dies comitiales*(1), mais que les jours appropriés aux assemblées populaires y étaient même ceux qui servaient principalement aux séances du sénat. Les premières dispositions en forme destinées à empêcher un conflit sont probablement venues de la loi Pupia dont l'origine est inconnue. Aux termes de cette loi, une séance du sénat ne pouvait être fixée à un jour propre à réunir le peuple(2),

Exclusion des séances du sénat les jours comitiaux.

(Cicéron, *Ad Att.* 4, 3, 3) sans qu'aucune objection soit exprimée à leur encontre.

(1) Parmi les séances du sénat citées p. 100, note 1, on trouve aussi des jours comitiaux, et cela dans une proportion moyenne avec les autres catégories.

(2) Cicéron, *Ad fam.* 1, 4, 1, relate les séances du sénat du 14 (EN) et du 15 janvier (NP), et il ajoute : *Senatus haberi ante k. Febr. per legem Pupiam... non potest.* Les jours allant du 16 au 29 janvier, dernier du calendrier d'alors, sont tous C, le 1er février N. C'est précisément à ces jours que se rapportent les mots d'*Ad Q. fr.* 2, 2, 3 : *Consecuti sunt dies comitiales, per quos senatus haberi non poterat.* César, *B. c.* 1, 5, dit des célèbres débats du commencement de 705 : *Hæc senatus consulto perscribuntur a. d. VII id. Jan : itaque V primis diebus, quibus haberi senatus potuit, qua ex die consulatum iniit Lentulus biduo excepto comitiali... de imperio Cæsaris... decernitur.* Le *biduum* se compose des 3 et 4 janvier ; les 1, 2, 5, 6 sont *fasti* à cause du 7, qui est comitial, cf. p. 102, note 3. Cicéron, *Pro Sest.* 34, 74 : *Consecuti* (après la séance du 1er janvier) *dies pauci omnino Januario mense, per quos senatum haberi liceret* (il s'agit des jours non comitiaux 2, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 15 janvier) : *nihil*

et, au cas de violation de la règle, le sénatus-consulte était nul (1). Mais les séances du sénat ouvertes après la clôture des comices semblent avoir été soustraites à cette prohibition (2). En outre, il ne faut pas, dans l'application de la règle, oublier que le jour qui est comitial d'après le calendrier perd ce caractère lorsqu'il se trouve être un jour de marché ou de fête extraordinaire et qu'en pareil cas il peut être utilisé sans scrupule pour réunir le sénat (3). De plus, le sénat a possédé, dans la période postérieure à Sulla, la faculté de dégager de cette prescription (4) et de revendiquer pour les séances du sénat certains jours comitiaux par leur nature en y interdisant la réunion des comices (5). En dépit de ces anomalies, l'ap-

---

actum nisi de me. Varron traitait également, dans les instructions qu'il avait composées pour Pompée pour la réunion du sénat (dans Aulu-Gelle, 14, 7, 9) de la question de savoir *quibus diebus senatum habere jus non sit*. La tentative du consul de l'an 700 d'interpréter autrement la loi Pupia (Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 11, 3 : *Comitialibus diebus qui Quirinalia* — 17 février — *sequuntur* — ce sont les 18, 19, 20, 22, 25, 28 février — *non impediri se lege Pupia, quo minus habeat senatum*) est visiblement désapprouvée, et les tribuns ne s'inclinèrent pas devant elle (*sed tamen his comitialibus diebus tribuni pl. de Gabinio se acturos esse dicunt*). Nous ne connaissons pas les prétextes invoqués par le consul; nous savons seulement qu'il tortura en outre la loi Gabinia qui réservait les séances sénatoriales de février pour les légations, en ce sens que le sénat aurait dû s'occuper des légations tous les jours de février.

(1) La résolution prise ἡμέρᾳ μὴ καθηκούσῃ n'est qu'une *senatus auctoritas*; ce n'est pas un *senatus consultum* (Dion 55, 3).

(2) Dion, 37, 43. Cicéron, *Ad Att.* 1, 14, 5. Il en a sans doute toujours été ainsi, quoique l'exemple invoqué par Bardt, *Hermes*, 7, 17 (Tite-Live, 39, 39), d'une séance du sénat après la clôture des comices ne soit pas certain, et cela va de soi à vrai dire, puisque les comices ne peuvent être entravés par de pareilles séances.

(3) C'est là la réponse la plus simple à la question de savoir pourquoi le 7 janvier, qui était comitial d'après le calendrier, ne l'était pas en 705 (p. 101, note 2). Cela ne peut avoir provenu d'une résolution exceptionnelle du sénat; car César aurait cité cette résolution; mais ce jour peut facilement avoir été un jour de nundines ou de fête extraordinaire.

(4) Sénatus-consulte de 703 dans Cicéron, *Ad fam.* 8, 8, 5 : *Uti* (*consules*) *ejus rei causa per dies comitiales senatum haberent senatusque consultum referrent*. Il n'y a donc rien d'étrange à ce que, dans des crises, comme par exemple celle de Catilina, on rencontre fréquemment des séances du sénat à des jours comitiaux.

(5) Cicéron, *Pro Mur.* 25, 51 : *Meministis fieri senatus consultum referente me, ne postero die comitia haberentur, ut de his rebus in senatu agere possemus.*



plication de la loi Pupia peut s'observer dans les dates de séances du sénat que nous possédons. Ce ne peut être par un pur hasard que, tandis qu'au VIe siècle le sénat se rassemble relativement souvent à des jours comitiaux, les quatre dates que nous possédons depuis 613 environ jusqu'à 663 se rapportent toutes (1) et celles que nous possédons en grand nombre pour la période postérieure à Sulla se rapportent pour la grande majorité à des jours non-comitiaux (2). La loi Pupia doit donc avoir été faite vers l'an 600.

Jours fixes de l'époque impériale.

On ne connait pas, sous la République romaine, de jours fixes auxquels le sénat se réunisse nécessairement (3). Habituellement les magistrats supérieurs ordinaires tenaient leur première séance du sénat le jour de leur entrée en charge, et par conséquent le sénat se réunissait le jour où ils revêtaient leurs fonctions, anciennement aux calendes ou aux ides, depuis le VIIe siècle, le premier janvier (4). S'il y avait d'autres coutumes encore, nous ne sommes pas à même de les constater. L'augmentation des occupations du sénat et leur réglementa-

(1) Peu avant 617, *prid. non. Quinct.* N (Sénatus-consulte relatif à Narthakion, *Bull. de corr. hell.* 6, 366). — 619, V *id. Febr.* N (sénatus-consulte relatif à Priene, Lebas, n. 195), — vers 623, *VIII id. Febr.* N (Josèphe, *Ant.* 13, 9, 2), — 663, *id. Sept.* NP (Cicéron, *De orat.* 3, 1, 2).

(2) 681, *XVII K. Febr.* F (sénatus-consulte sur Oropos, *Hermes*, 20, 279). Bardt, *Hermes*, 7, 15. 9, 317, donne les dates postérieures et il prouve en outre, 7, 21, que les séances du sénat, à des jours comitiaux, qui se rencontrent dans cette période, tombent pour la plupart aux époques qui conviennent le mieux à des réunions extraordinaires du sénat (p. 102, note 4). — La supposition de Willems, 2, 152, selon laquelle la loi Pupia ne se serait pas appliquée à certains jours comitiaux et se serait appliquée à d'autres, est une hypothèse purement désespérée.

(3) Si Valère-Maxime (5, 10, 3 : *Senatum... eo die lege haberi oportebat*) et Dion (47, 19, sur le 15 mars : Κυρίαν ἀεί ποτε ἕδραν βουλῆς ἔχουσαν) parlent de jours légaux de séance pour le temps de la République, ce sont là évidemment de simples négligences, puisque l'introduction de ces jours légaux par Auguste est un fait constant. Cette introduction peut avoir été précédée par l'habitude de réunir régulièrement le sénat à certains jours, et l'on pourrait rapprocher de là l'usage des consuls d'entrer en fonctions aux calendes et aux ides (v. tome II, la théorie des Délais d'entrée en fonction, sur ceux des magistratures qui ne sont pas vacantes), mais cette supposition ne trouve pas d'appui suffisant dans les dates qui nous sont parvenues.

(4) V. tome II, la théorie de l'Entrée en fonctions des magistrats, sur l'entrée en fonctions des consuls.

tion plus rigoureuse provoquées par Auguste introduisirent également l'établissement de jours de séance réguliers (*senatus legitimi*). D'après les prescriptions d'Auguste, le sénat se réunit régulièrement deux fois par mois, au commencement et au milieu du mois (1) ; en général, la première séance a lieu le jour des calendes ou deux jours après (2), et la séance du milieu du mois a lieu le jour des ides ou la veille ou le second jour après (3), en évitant ainsi le jour qui suit les calendes ou les ides qui est considéré comme malheureux. Ce système entraîne un allègement des charges sénatoriales parce que l'on pouvait bien fixer en outre des séances extraordinaires selon les nécessités (4), mais que les peines portées contre les sénateurs absents ne s'appliquaient pas à ces dernières séances (5). De plus, on eut

---

(1) Suétone, *Aug.* 35 : *Ne plus quam bis in mense legitimus senatus ageretur kalendis et idibus*. Dion, 55, 3, sur l'an 745 : 'Ο δ' Αὔγουστος τάς τε τῆς γερουσίας ἕδρας ἐν ῥηταῖς ἡμέραις γίγνεσθαι ἐκέλευσεν· ἐπειδὴ γὰρ οὐδὲν πρότερον ἀκριβῶς περὶ αὐτῶν ἐτέτακτο καὶ τινες διὰ τοῦτο πολλάκις ὑστέριζον (peut-être peut-on se dispenser d'intercaler β') βουλὰς κατὰ μῆνα κυρίας ἀπέδειξεν, ὥστε ἐς αὐτὰς ἐπάναγκες, οὕς γε καὶ ὁ νόμος ἐκάλει, συμφοιτᾶν. *Vita Hadriani*, 8 : *Senatui legitimo, cum in urbe vel juxta urbem esset, semper interfuit. Vita Pertinacis*, 9 : *Senatui legitimo semper interfuit ac semper aliquid rettulit.*

(2) Suétone, *loc. cit.* nomme seulement les calendes; d'après le tableau des *senatus legitimi* dans le calendrier de Philocalus de l'an 449 (*C. I. L.* I, p. 374), cela ne s'applique exactement que pour janvier, avril, mai, juillet, septembre, novembre, tandis que c'est le 3e jour du mois qui est indiqué pour février, mars, juin, août, octobre, décembre.

(3) Suétone nomme seulement les ides ; d'après le tableau de Philocalus, cela s'applique à février, avril, mai, juin, septembre, octobre, décembre, tandis qu'au contraire en mars et en novembre la séance est tenue la veille des ides (14 mars, 12 novembre), qu'en juillet et en août elle l'est le second jour après (17 juillet, 15 août) et qu'en janvier elle l'est d'une manière anomale tant le 9 à cause des élections (cf. tome II, la théorie de la Désignation, sur les désignations anticipées de l'époque récente, note dernière) que le 23. Le déplacement de la séance de mars remonte à une décision prise après le meurtre de César (Suétone, *Cæs.* 88 : *Placuit... ne umquam eo die senatus ageretur;* Dion, 47, 19: Τὴν ἡμέραν ἐν ᾗ ἐφονεύθη... ἀποφράδα ἐνόμισαν); on peut par suite faire aussi remonter par conjecture à Auguste les autres jours indiqués par le calendrier récent, bien que certains puissent assurément venir de déplacements postérieurs.

(4) *Vita Gordiani*, 11 : *Non legitimo, sed indicto senatus die consul... venit in curiam. Vita Juliani*, 2 : *Cum... Julianus... ad senatum venisset, quem indictum acceperat.* Pline, *Ep.* 2, 11, 16 et ss. En dehors des séances du sénat absolument libres, tenues sous la présidence de l'empereur, les séances ne paraissent avoir eu lieu que rarement à d'autres jours que les jours fixes.

(5) Dion, 55, 3.

soin que le sénateur ne pût pas être empêché de remplir ses fonctions par des citations judiciaires (1), les séances du sénat tenues à des jours de fête furent réduites (2), et pendant les mois de vacances, les mois de septembre et d'octobre, l'obligation à la présence fut restreinte à un certain nombre de sénateurs tirés au sort (3).

Lieu de la réunion : Rome et le rayon de la première borne milliaire.

Topographiquement, les délibérations du sénat sont attachées à Rome de la même façon que les comices (VI, 1, p. 454) ; les magistrats en droit de convoquer le sénat n'ont, autant que nous sachions, jamais fait seulement la tentative de le rassembler hors du rayon de la première borne milliaire, dans le territoire *militiæ*. Lorsque la guerre civile fit naître une dualité de gouvernement, le parti expulsé de la capitale forma hors de Rome un pseudo-sénat, Sertorius en Espagne (4), Pompée en Macédoine (5) réunirent régulièrement les sénateurs présents dans

---

(1) Dion, 55, 3 : Προσέταξε (Auguste) μήτε δικαστήριον μήτ' ἄλλο μηδὲν τῶν προσηκόντων σφίσιν (aux sénateurs) ἐν ἐκείνῳ τῷ καιρῷ γίγνεσθαι.

(2) Sous le Principat, les séances du sénat n'avaient pas lieu les jours de grandes fêtes (Dion, 58, 21 ; *Vita Claudii*, 4 : *Cum esset nuntiatum VIIII k. Apr. ipso in sacrario Matris sanguinis die Claudium imperatorem factum neque cogi senatus sacrorum celebrandorum causa posset*). On doit aussi avoir alors limité les séances du sénat les jours de jeux (Tacite, *Ann.* 3, 23 : *Ludorum diebus, qui cognitionem intervenerant*) ; mais on ne doit pas avoir établi d'incompatibilité ; car les *senatus legitimi* du 13 septembre et du 12 novembre tombent le jour des jeux romains et des jeux plébéiens.

(3) Suétone, *Aug.* 35 : *Sanxit,... ne Septembri Octobrive mense ullos adesse alios necesse esset quam sorte ductos, per quorum numerum decreta confici possent.*

(4) Plutarque, *Sert.* 22 : Τοὺς φεύγοντας ἀπὸ Ῥώμης βουλευτὰς καὶ παρ' αὐτῷ διατρίβοντας σύγκλητον ἀναγορεῦσαι ταμίας τε καὶ στρατηγοὺς ἐξ ἐκείνων ἀποδεικνύναι καὶ πάντα τοῖς πατρίοις νόμοις τὰ τοιαῦτα κοσμεῖν. c. 23, 25. Les nominations doivent être considérées comme un transfert par sénatus-consulte de la propréture et de la proquesture ; car le sénat n'avait de compétence que pour cela, et le proquesteur, mais non le questeur pouvait être tiré du Sénat.

(5) Lucain (5, *init.*) fait les consuls tenir en Épire une séance en forme du sénat et Pompée recevoir le commandement par un sénatus-consulte ; et Plutarque (*Pomp.* 65 ; *Cat. min.* 53) parle également d'assemblées et de résolutions de ce sénat, tandis que Dion, 41, 43, et César lui-même ne parlent pas de l'institution d'un contre-sénat. La concession du commandement en chef à Pompée, que le poète fait ainsi décider, est une invention, puisque Pompée l'avait reçue avant de quitter Rome ; et les témoignages existants ne suffisent pas à prouver que les sénateurs qui étaient dans le

leur quartier général, Caton à Utique réunit même trois cents des citoyens romains les plus notables de la province d'Afrique appartenant à son parti (1), et Galba réunit pareillement en Espagne un certain nombre d'hommes considérés (2). Mais même dans les deux premiers cas, on ne forma pas là un véritable contre-sénat, mais seulement un conseil de général employé pour en tenir lieu, d'autant plus que ni à Osca ni à Thessalonique il n'y avait de magistrats propres à convoquer le sénat (3).

Le local de la séance :

Quant au lieu proprement dit de la réunion, il existe cette différence frappante entre l'assemblée du sénat et celle du peuple que, tandis que la dernière doit nécessairement se tenir en plein air, la première a lieu nécessairement dans un local fermé (4). Mais toutes deux se rencontrent en ce que leur réunion ne peut se faire que dans un lieu appartenant à la cité ou à un de ses dieux (5) et disposé en *templum* pour l'auspica-

---

camp de Pompée (ἀριθμὸς ἐντελοῦς βουλῆς, Plutarque, *Pomp.* 64) se soient constitués en la forme en sénat.

(1) Plutarque, *Cat.* 59, les appelle τοὺς τριακοσίους οἷς ἔχρητο βουλῇ Ῥωμαίους μὲν ὄντας, ἐν δε Λιβύῃ πραγματευομένους ἀπὸ ἐμπορίας καὶ δανεισμῶν, et il leur oppose là et c. 64 les sénateurs et fils de sénateurs. Le récit de *Bell. Afr.* 88. 90, est d'accord avec cela. Selon Appien, *B. c.* 2, 95 (cf. c. 100), Caton est à Utique μετὰ τῶν τριακοσίων οὓς ἀπὸ σφῶν ἐκ πολλοῦ προβούλους ἐπεποίηντο τοῦ πολέμου καὶ σύγκλητον ἐκάλουν. Quand bien même la dernière indication serait exacte, Caton n'a certainement jamais considéré ce conseil temporaire dont il s'entourait comme un sénat véritable.

(2) Suétone, *Galb.* 10 : *Legatum se senatus ac populi R. p ofessus est...... e primoribus prudentia atque ætate præstantibus velut instar senatus, ad quos de majore re quotiens opus esset referretur, instituit.*

(3) Les consuls pompéiens pouvaient naturellement convoquer le sénat jusqu'à la fin de 705, et c'est ainsi que Lucain, 5, 5, envisage la convocation : *Instabatque dies qui dat nova nomina fastis.... dum tamen emeriti remanet pars ultima juris, consul uterque vagos belli per munia patres elicit Epirum.*

(4) Une exception est rapportée par Pline, *H. n.* 8, 45, 183 : *Est frequens in prodigiis priscorum bovem locutum, quo nuntiato senatum sub dio haberi solitum.* Il n'y en a pas d'autre ; les paroles prononcées au Cirque, Tite-Live, 45, 1, 8, ne constituent pas une séance du sénat, et la réunion des sénateurs au *senaculum* n'est jamais confondue avec leur rassemblement pour la séance (p. 92, note 4).

(5) Le sol peut être *sacrum* ou *publicum*, mais non *privatum*. Les commentateurs de Virgile, *Æn.* 11, 235. 12, 120, pensent que le poète fait Latinus tenir l'assemblée du sénat dans une maison privée afin de motiver la nullité de la résolution. Les réunions de sénateurs dans des maisons privées

tion (1), dans la ville ou dans le rayon de la première borne milliaire. Faute d'observation de ces conditions, la résolution n'est pas valable (2); pour le surplus, n'importe quelle localité peut servir pour le sénat comme pour les comices.

Dans l'intérieur de la ville, deux édifices publics ont été à l'époque ancienne spécialement élevés dans ce but : ce sont les seuls édifices publics non religieux que présente l'ancienne Rome (3), tous deux également désignés du nom de *curiæ* à raison de leur affectation aux trente curies (p. 40), tous deux accompagnés du lieu d'attente correspondant (*senaculum*) (p. 92) et tous deux situés dans le voisinage immédiat des lieux servant à l'assemblée primitive des curies (4). Ce sont la *curia cala-* dans la ville;

(ἰδιωτικὸν συνέδριον πατρικίων τῶν ἀνδρειοτάτων, Denys, 10, 40. 11, 57 ; de même Tite-Live, 2, 54, 7. 4, 6, 6.) ne sont pas considérées par ceux mêmes qui les racontent comme des séances du sénat. La relation de celle concernant Volsinii dans Zonaras, 8, 7, est sûrement défigurée.

(1) Varron, (dans Aulu-Gelle, 14, 7, 7) traite *de locis, in quibus senatus consultum fieri jure posset*, et il montre *nisi in loco per augurem constituto, quod templum appellaretur, senatus consultum factum esset, justum id non fuisse: propterea et in curia Hostilia et in Pompeia et post in Julia, cum profana ea loca fuissent, templa esse per augures constituta, ut in iis senatus consulta more majorum justa fieri possent*. Servius, *Ad Æn*. 1, 446 : *Erant.... templa, in quibus auspicato et publice res administrarentur et senatus haberi posset*. C'est pourquoi la curie s'appelle, dans Cicéron, *De domo*, 51, 131. *Pro Mil*. 33, 90, *templum publici consilii*.

(2) Selon Dion, 55, 3, le sénatus-consulte fait ἐν τόπῳ τινὶ μὴ νενομισμένῳ est nul. Si, d'après Orelli, 4046 = *C. I. L.*, XI, 3805, les centumvirs de Véies prennent, en l'an 26 après J.-C., une résolution dans laquelle les duumvirs ne figurent pas comme référents mais comme présents (*adfuerunt*) et qui se désigne elle-même comme demandant une ratification (*dum decretum conscriberetur* ; *interim ex auctoritate omnium permitti*), la cause en est sans doute qu'ils ne se réunissent pas à Véies, mais à Rome, dans le temple de Vénus Genetrix.

(3) Les *ædes* primitives étaient sans doute si bien des *ædiculæ* qu'un pareil usage en était impossible ; et ce peut précisément être là ce qui a conduit à la construction des *curiæ*. Le sol même n'était pas *sacrum*, mais *publicum*, et il l'est resté. Le censeur de l'an 600, C. Cassius Longinus projeta de faire de la *curia* un temple de la Concorde ; mais ce projet fut écarté (Cicéron, *De domo*, 50. 51. 53, 136).

(4) VI, 1, p. 435. La construction des anciennes salles du conseil ne tient pas compte des *comitia centuriata* et s'ajoute aux preuves selon lesquelles ces comices sont, dans la constitution primitive de Rome, une formation secondaire (VI, 1, p. 435).

bra au Capitole (1) et au *comitium*, la *curia Hostilia*, plus tard restée seule en usage, qui fut elle-même remplacée par la *curia Julia* construite à peu près à la même place par le dictateur César et par son fils (2). Mais les *cellæ* des temples des dieux ont aussi été fréquemment employées pour la tenue des séances du sénat quand elles présentaient l'espace nécessaire et étaient disposées pour l'auspication (3). Il en était principalement ainsi des temples situés auprès du Forum et sur le Capitole, avant tout du temple de Jupiter Capitolin, qui a évidemment remplacé l'ancienne *curia calabra*, probablement comme plus spacieux. C'est là qu'est constamment tenue la première séance de l'année jointe à l'entrée en exercice des magistrats (4). Mais, même en dehors de ce jour, le sénat y a été réuni fréquemment (5), en particulier pour délibérer sur des questions

(1) Cette curie n'est mentionnée qu'à l'occasion des publications du calendrier (*Handb*. 6, 283 = tr. fr. 12, 338) ; mais *curia* ne veut pas dire la maison ; cela veut dire la maison du conseil (p. 40, note 1), et, la destination propre de l'édifice n'étant indiquée nulle part, il faut sans doute s'en tenir ici encore à cette signification. Peut-être l'*auctoritas patrum* a-t-elle été donnée là, à l'époque récente, par l'ancien sénat patricien exclusivement pour les *comitia calata* et cette salle du conseil a-t-elle tiré de là son nom de *calabra* (p. 92, note. 1). La *curia calabra* était, à l'époque ancienne, hiérarchiquement au-dessus de la *curia Hostilia* : la preuve en est que la séance d'ouverture a toujours été tenue dans le temple de Jupiter qui l'a plus tard remplacée.

(2) Il y a eu dès le principe plus d'une salle du conseil, montrent les dénominations distinctes *calabra* et *Hostilia* : l'origine de cette dernière est inconnue (v. tome II, la théorie des Honneurs accordés aux ex-magistrats et à leur postérité, *in fine*.) La *curia Julia* correspond à l'église actuelle S. Adriano, l'église S. Martino, qui est à côté, à la construction en dépendant appelée à l'époque récente *Atrium Minervæ* et en dernier lieu *secretarium senatus* (Jordan, *Top*. 1, 2, 250 et ss. 327). [V. aussi sur l'*atrium libertatis*, salle de séances dépendant de la curie, Mommsen, *Hermes*, 1888, p. 631-633.] Elle s'appelle encore *curia Pompiliana* (*Vita Aureliani*, 41, *Taciti*, 3 ; cf. Jordan, *op. cit*. p. 252 ; Preller, *Regionen*, p. 143), et l'expression *ad palmam* (lieu où le sénat reçut encore le code théodosien dans la maison du consul, en 438) ne peut guère avoir un sens différent (Jordan, *op. cit*. p. 259).

(3) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 7 : *Non omnes ædes sacras templa esse ac ne ædem quidem Vestæ templum esse.* Servius, *Ad Æn*. 7, 153 : *Nisi in augusto loco consilium senatus habere non poterat : unde templum Vestæ non fuit augurio consecratum, ne illuc conveniret senatus ubi erant virgines.... ad atrium autem Vestæ conveniebat, quod a templo remotum fuerat.*

(4) V. tome II, la théorie des formes de l'Entrée en fonction des magistrats, sur l'entrée en fonction des consuls.

(5) Cicéron, *De domo*, 3, 7. *Pro Mil*. 24, 66. *Phil*. 2, 36, 91. 3, 8, 20. 13, 9, 19.

militaires (1). En outre, on s'est souvent servi pour les séances du sénat, jusqu'aux dix premières années qui ont suivi la mort de Sulla, du temple de Castor sur le Forum (2) et, à partir de cette époque du, temple de la Concorde, situé sur le versant du Capitole derrière le Forum (3) tandis que d'autres localités situées dans l'intérieur de la ville ont toujours pu être choisies dans des cas isolés pour des raisons spéciales (4). Sous le

---

Ad fam. 10, 12, 4. *Ad Att.* 14, 14, 2. *Acad. pr.* 2, 45, 137. Tite-Live, 3, 21, 1. 8, 5, 1. Denys, 12, 2. Diodore, éd. Dindorf, 34, 28 *a*. Appien, *B. c.* 1, 25. Dion, 39, 9. Sous l'Empire encore, les consuls convoquent le sénat après la mort de Gaius, non pas dans la curie, *quia Julia vocabatur*, mais au Capitole (Suétone, *Gaius*, 60), de même après la mort des deux Gordiens, οὐκ ἐς τὸ σύνηθες συνέδριον, ἀλλ' ἐς τὸν τοῦ Διὸς νεὼν τοῦ Καπετωλίου (Hérodien, 7, 10, 2), au lieu duquel la *vita Max. et Balb.* 1, nomme il est vrai le temple de la Concorde. La supposition de Jordan, *Top.* 1, 2, 94, selon laquelle il n'y aurait eu de tenue au Capitole que la séance d'ouverture, est démentie notamment par tous les témoignages contenus dans les discours et dans les lettres de Cicéron.

(1) Appien, *Lib.* 75 : Ἡ βουλὴ.... ἐς τὸ Καπιτώλιον, οὗπερ εἰώθασι περὶ πολέμου σκοπεῖν, συνελθοῦσα. Ce que nous savons autrement des séances du Capitole ne confirme pas cette allégation ; mais cela ne suffit pas pour la rejeter.

(2) La résolution concernant les Tiburtins qui se place vers l'an 595 (*C. I. L.*, I, n. 201), a été prise *sub æde Kastorus*. Cicéron, *Verr. l.* 1, 49, 129, rapproché de 5, 72, 186, parle encore, en 684, des *ædes Castoris, quo sæpe numero senatus convocatur*. Plus tard, il n'est plus question de convocation à cet endroit, — les séances tenues dans le temple de Castor, *Vita Maximini*, 16, et *Vita Valeriani*, 5, sont probablement apocryphes, — et il est remplacé par le temple de la Concorde.

(3) La séance la plus ancienne tenue dans le temple de la Concorde qui nous soit connue est celle du 3 décembre 691 (Cicéron, *In Cat.* 3, 9, 21 : Drumann, 5, 492) : il y en a fréquemment de citées dans les années suivantes (Cicéron, *De domo*, 5, 11 ; *Pro Sest.* 11, 26. *Phil.* 2, 8, 19. c. 44, 112. 3, 12, 31. 5, 6, 18. c. 7, 20 : *In cella Concordiæ*. 7, 8, 21. Dion, 46, 28) et c'est là que sont votés les sénatus-consultes sur les Juifs des années 707 (Josèphe, *Ant.* 14, 8, 5 ; faussement placé en partie beaucoup plus tôt) et 710 (le même, 14, 10, 10). Il est évident d'après cela que le temple fut agrandi peu avant l'an 691. Aucun renseignement ne nous a été tranmis à ce sujet. Dion, 58, 11, fait allusion à une séance du sénat qui y fut tenue sous Tibère. Les biographes impériaux parlent aussi de pareilles séances, *Vita Alexandri*, 6 : *In curiam, hoc est* (?) *in ædem Concordiæ templumque inauguratum ; Vita Max. et Balb.* 1 (p. 108, note 5) ; *Vita Probi*, 11.

(4) Au Capitole, le temple de la *Fides publica* en l'an 621 (Val. Max, 3, 2, 17 ; Appien, *B. c* 1, 16). — Là encore, le temple de l'*Honos* et de la *Virtus* en 697 (Cicéron, *Pro Sest.* 56, 120 ; Drumann, 2, 293 ; Becker, *Top.* p. 405). — Sur le Palatin, le temple de Jupiter Stator, choisi à cause de son voisinage de la maison du consul Cicéron, en 691 (Cicéron, *Cat.* 1, 5, 11. 2, 6, 12 ; Dru-

Principat, le temple de Mars Ultor construit par Auguste était spécialement affecté aux séances du sénat motivées par des victoires (1). La salle de la bibliothèque du palais impérial fut aussi, pour la commodité de l'empereur, disposée de manière à servir aux réunions du sénat, et le sénat s'y est souvent rassemblé, au moins sous Auguste et Tibère, notamment quand l'empereur participait à la séance (2). L'Athenæum, construit par Hadrien pour des réunions littéraires, a plus tard été également utilisé pour les séances du sénat (3).

dans le rayon de la première borne milliaire.

Le sénat se réunissait en dehors du Pomerium, mais dans le rayon de la première borne milliaire, quand soit les ambassadeurs d'un État qui n'avait pas de traité avec Rome (4) soit un promagistrat devait participer à la séance; car l'ennemi du pays ne pouvait pas franchir le Pomerium, et le promagistrat ne pouvait pas non plus le faire en cette qualité. Les séances avaient ordinairement lieu au Champ de Mars, devant la porte Carmentale, et il y avait là, comme nous l'avons vu, un *senacu-*

---

mann, 5, 459). — Sur le Palatin, en 702, après l'incendie de la curie (Dion, 40, 49). — Sur l'Esquilin, le temple de la Tellus, par suite de son voisinage de la maison du consul Antoine, en 710 (Appien, *B c.* 2, 26; Drumann, 1, 90). — La réunion qui aurait été tenue sur le Quirinal, dans le temple de Quirinus, en 435, est insuffisamment attestée (Tite-Live, 4, 21, 9). l'allégation concernant l'*atrium Vestæ*, p. 108, note 3, est probablement erronée.

(1) Suétone, *Aug.* 29: *Sanxit... ut de bellis triumphisque hic consuleretur senatus.* Parmi les privilèges conférés au temple, Dion cite, 55, 10, τάς τε γνώμας τὰς περὶ τῶν νικητηρίων ἐκεῖ τὴν βουλὴν ποιεῖσθαι. L'empereur Gaius commande à ses courriers d'y remettre aux consuls devant le sénat assemblé la dépêche de la victoire de Bretagne (Suétone, *Gaius* 44).

(2) Suétone, *Aug.* 29 : *Templum Apollinis in... parte Palatinæ domus excitavit... addidit porticus cum bybliotheca Latina Græcaque, quo loco jam senior sæpe etiam senatum habuit.* Tacite, *Ann.* 2, 37, sur l'an 16, décrit une telle séance, *cum in Palatio senatus haberetur*, dans la bibliothèque ou plutôt la *curia* ornée de portraits d'orateurs, Dion, 58, 9, en décrit une autre dans laquelle l'empereur n'est pas présent et dont il appelle le local tantôt τὸ Ἀπολλώνιον (cf 53, 1) et tantôt τὸ βουλευτήριον. Agrippine fait réunir le sénat *in Palatium*, pour assister aux délibérations derrière le rideau de la porte (Tacite, *Ann.* 13, 5). C'est à ce lieu que se rapporte Servius, *Ad Æn.* 11, 235 : *Etiam in Palatii atrio, quod augurato conditum est, apud majores consulebatur senatus.* C'est sans doute encore ce temple dans lequel le sénat se réunit, sans d'ailleurs être en séance, dans la *Vita Claudii*, 4.

(3) Dion, 73, 17. L'emplacement ne nous en est pas connu ; Preller, *Regionen*, p. 170, le place au Capitole.

(4) Tite-Live, 42, 36, 1. Dion, *fr.* 43, 27. *fr.* 79.

lum (p. 93, note 1). Mais il n'y avait pas primitivement de construction stable pour ces séances (1). Plus tard, on utilisa principalement (2) dans ce but deux temples bâtis là, celui d'Apollon, construit, dit-on, en 321 (3) et celui de Bellone construit en 456 (4). Le sénat n'eut un local spécial pour ses séances tenues hors de Rome que depuis que Pompée eut construit son théâtre, également sur le Champ de Mars, mais à une plus grande distance de la porte. Quand César eut été tué dans la salle des séances du sénat qui faisait partie de cet édifice, dans la *curia Pompeia*, on ne s'en servit plus (5) et l'on disposa bientôt à sa place en salle des séances, comme la bibliothèque du Palatin, la bibliothèque offerte à la ville par Octavie, la sœur d'Auguste, qui faisait partie du portique d'Octavie construit devant la porte Carmontale (6).

Nous ne savons que peu de chose de la disposition intérieure **Disposition intérieure de la salle : sous la République**

(1) Les consuls de 305, revenant victorieux de la guerre, convoquent le sénat pour le triomphe *in campum Martium*, et, n'étant pas arrivés là à leurs fins, *in prata Flaminia, ubi nunc ædes Apollinis est* (Tite-Live, 3, 63. Denys 11, 49). Cela paraît indiquer qu'il n'y avait pas encore alors sur le Champ de Mars d'édifice stable approprié à de pareilles réunions; naturellement il suffisait, après l'accomplissement de l'auspication, de n'importe quelle installation provisoire.

(2) La légende de la catastrophe des Fabii fait encore rentrer dans ce cercle le temple de Janus construit par C. Duilius immédiatement devant la porte Carmentale (Becker, *Top.* p. 259); c'est là que le sénat aurait décidé cette expédition malheureuse (Festus, p. 285, v. *Religioni*). — En dehors du Pomerium, le sénat n'a été qu'exceptionnellement réuni ailleurs qu'au Champ de Mars. Nous avons parlé (p. 93, note 1) du transfert exceptionnel des séances du sénat devant la porte Capène, l'année de la bataille de Cannes; il fut aussi disposé là un *senaculum*. La séance du sénat tenue pendant la guerre d'Hannibal, en 543, dans le camp, devant la porte Colline (Tite-Live, 26, 10) est complètement anormale.

(3) Tite-Live, 34, 43, 1. 37, 58, 3. 39, 4, 2. 41, 17, 4. Cicéron, *Ad fam.* 8, 4, 4. *Ep.* 8, 5. 6. *Ad Q. fr.* 2, 3, 3. *Ad Att.* 15, 3, 1. Lucain, 3, 103.

(4) Le sénat statue en 568, sur les Bacchanales, *apud ædem Duelonai* (*C. I. L.* I, n. 196). Tite-Live, 26, 21, 1. 28, 9, 5. c. 38, 2. 30, 21, 12. c. 40, 1. 31, 47, 6. 33, 22, 1. c. 24, 5. 36, 39, 5. 38, 44, 9. 39, 29, 4. 41, 6, 4. 42, 9, 2. c. 21, 6. c. 28, 2. c. 36, 2. Plutarque, *Sull.* 30. Dion, *fr.* 109, 5. Cicéron, *Verr.* 5, 16, 41.

(5) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 7. Becker, *Top.* p. 615.

(6) L'édifice s'appelle *curia Octaviæ* dans Pline, *H. n.* 36, 5, 28. Dion, 55, 8. sur l'an 747 : Τιβέριος (comme consul)...ἐς τὸ Ὀκταούειον τὴν βουλὴν ἤθροισε, διὰ τὸ ἔξω τοῦ πωμηρίου αὐτὸ εἶναι. Cf. Becker, *Top.* p. 151. 612.

du local des séances du sénat. C'était, avons-nous dit, une salle dont les portes étaient fermées la nuit (1); elles étaient ouvertes quand les sénateurs se rassemblaient (2) et restaient ouvertes pendant la séance (3). Par conséquent, celui qui se trouvait dans la salle ordinaire du Forum, voyait de là le vestibule (*vestibulum*) et le *comitium* (4), et celui qui se trouvait debout ou assis dans le vestibule pouvait jusqu'à un certain point suivre les débats. Mais précisément pour cela il n'était pas en principe permis aux citoyens de stationner là. Les tribuns avaient le privilège de pouvoir y placer leurs bancs, du temps où ils n'avaient pas encore le droit de pénétrer dans la curie (5). Les fils et les petits-fils de sénateurs avaient aussi, lorsqu'ils avaient revêtu la toge virile, le privilège de pouvoir se tenir là et de s'y préparer, en écoutant les débats, à la vie politique (6),

---

(1) Suétone, *Tit.* 11: *Senatus... ad curiam concurrit obseratisque adhuc foribus, deinde apertis. Vita Pertin.* 4 : *De castris nocte cum ad senatum venisset et cellam curiæ jussisset aperiri neque inveniretur æditus, in templo Concordiæ resedit.* Il est aussi question des *clausæ valvæ*, *Vita Juliani*, 3.

(2) Nicolas de Damas, *Vita Cæs.* 23 : Κάθηται (ἡ σύγκλητος) ἐξ ἑωθινοῦ σὲ περιμένουσα. Caton est assis lisant dans la curie, pendant que le Sénat se rassemble (Cicéron, *De fin.* 3, 2, 7, etc.)

(3) Cicéron, *Phil.* 2, 44, 112 : *Cur valvæ Concordiæ non patent?* 5, 7, 18 : *Illud tæterrimum... de templo carcerem fieri, opertis valvis Concordiæ... patres conscriptos sententias dicere.* Au cas de séance secrète, les portes sont fermées (Hérodien, 7, 10).

(4) Les présents destinés au sénat sont exposés *in comitio in vestibulo curiæ* (Tite-Live, 45, 24, 12; de même 30, 21, 4). Les personnes qui attendent leur introduction au sénat ou sa décision sont *in comitio* (Tite-Live, 22, 60, 1. 45, 20, 6) ou *in vestibulo curiæ* (Tite-Live, 2, 48, 10. 6, 26, 3. 22, 59, 16). Les citoyens sont harangués *a curiæ limine* (Tite-Live, 3, 41, 4).

(5) V. tome III, la théorie du Tribunat du peuple, sur le droit d'intercession des tribuns contre les sénatus-consultes.

(6) Valère-Maxime, 2, 1, 9: *Juvenes senatus die utique aliquem ex patribus conscriptis aut propinquum aut paternum amicum ad curiam deducebant adfixique valvis expectabant, donec reducendi etiam officio fungerentur: qua quidem voluntaria statione et corpora et animos ad publica officia impigre sustinenda roborabant.* L'anecdote qu'Aulu-Gelle, 1, 23 (d'où Macrobe, *Sat.* 1, 6, 19) emprunte à Caton de la vertueuse imposture du discret enfant modèle et de la résolution provoquée par là, selon laquelle aucun enfant ne devrait à l'avenir pénétrer dans la curie, tandis que jusqu'alors les sénateurs auraient eu coutume de venir *cum prætextatis filiis*, a été inventée pour cette raison; elle est destinée à illustrer le motif pour lequel le droit d'attendre devant la porte est accordé aux *juvenes* et non aux *prætextati*. La misérable « histoire

en vertu d'une coutume qui ne disparut jamais entièrement (1) et qu'Auguste s'efforça de ramener (2); au contraire, ce n'est que dans des cas tout à fait extraordinaires qu'il a été permis à des personnes n'appartenant pas au sénat de prendre place dans la curie parmi les sénateurs (3).

C'est une des différences existant entre le sénat et les comices que, tandis que dans les derniers les magistrats seuls sont assis, les membres de l'assemblée le sont également dans le premier : cette différence est l'expression de l'idée que les sénateurs et non les citoyens ont part au gouvernement de la cité (4). Au milieu de la salle, en face de la porte (5), se trouvent les sièges curules des deux consuls l'un à côté de l'autre (6) ou celui du préteur, si c'est lui qui préside la séance; le

---

de barbier » que les rhéteurs grecs ont tirée de là est appréciée à sa juste valeur par Polybe, 3, 20.

(1) Tite-Live, 2, 48, 10 : *Consul (Kæso Fabius) e curia egressus comitante Fabiorum agmine, qui in vestibulo curiæ senatus consultum expectantes steterant, domum redit.* 22, 59, 16 : *Intueri potestis... lacrimas in vestibulo curiæ stantium cognatorum nostrorum.* Cicéron, *Cat.* 4, 2, 3 : *Ille qui expectans hujus exitum diei stat in conspectu meo gener* (C. Piso Frugi, qui n'était pas alors encore questeur; cf. Drumann, 2, 83).

(2) VI, 2, p. 63, note 2, où seulement le texte de Zonaras n'aurait pas dû être invoqué. Il concerne l'admission de Gaius au sénat (p. 35, note 1). Tacite, *Ann.* 1, 37, sur l'an 16 : (M. Hortensius Hortalus) *quattuor filiis ante limen curiæ adstantibus loco sententiæ cum in Palatio senatus haberetur,... cæpit.* Pline, *Ep.* 8, 14, 8, se rappelant sa jeunesse : *Prospeximus* (de la porte) *curiam, sed curiam trepidam et elinguem* (sous Domitien).

(3) Zonaras, 9, 27 : Ὁ Φαμέας (un Carthaginois de distinction passé aux Romains dans la dernière guerre punique) τετίμητο, ὥστε καὶ ἐν τῷ βουλευτηρίῳ συγκαθῆσθαι τῇ γερουσίᾳ. Le droit de s'asseoir dans la curie sans celui de voter ne se rencontre pas pour les Romains.

(4) Cf. tome II, la théorie du Siège des magistrats, sur leur droit d'être assis.

(5) Car Cicéron voit de sa place de président ce qui se passe à la porte (*Cat.* 4, 2, 3, note 1).

(6) Ce qui est rapporté au sujet des sièges des consuls dans la curie au temps de César et de l'Empire (v. la même théorie, sur le Siège impérial), peut être étendu à celui de la République. C'est exclusivement une confusion, à la vérité absolument générale, des modernes que de transporter le tribunal consulaire (la *regia sedes pro curia* de Tite-Live, 1, 57, 8) du Forum dans la curie. Tacite, *Ann.* 13, 4 : *Consulum tribunalibus Italia et publicæ provinciæ adsisterent, illi patrum aditum præberent,* distingue clairement l'activité exercée par les consuls sur le *comitium* de celle qu'ils exerçaient dans le sein de la curie. Quand, d'après Asconius, *In Mil.* p. 34, le corps

banc des tribuns était sans doute aussi placé au milieu de la salle quand c'étaient eux qui présidaient. La salle était séparée par un large passage (1) en deux parties dans lesquelles les sénateurs s'asseyaient sur des bancs sans ordre hiérarchique et sans places fixes (2); ce n'était qu'exceptionnellement qu'ils se levaient pour entendre un discours (3). Les magistrats qui ne participaient pas à la présidence continuaient à bénéficier même dans la curie des règles générales établies sur le siège des magistrats, en ce sens que les magistrats curules pouvaient se faire porter leurs sièges dans la salle et les tribuns en exercice s'y faire porter leurs bancs pour s'y asseoir; mais, comme il n'est jamais fait une allusion à l'affectation d'une place spéciale à une magistrature quelconque, ils ne peuvent pas non plus avoir eu de place fixe et doivent s'être en général assis parmi les autres sénateurs (4). Cette absence de

de Clodius est brûlé *subselliis et tribunalibus et mensis et codicibus librariorum*, il s'agit des tribunaux du Forum, de même que les *mensæ* sont les tables des changeurs. Appien, *B. c.* 2, 21, nomme dans la même relation les θρόνοι et les βάθρα, c'est-à-dire les sièges curules et les bancs des sénateurs. Lorsque, dans Tacite, *Ann.* 16, 30, l'accusée se tient *ante tribunal consulum*, il s'agit là métaphoriquement de l'autorité judiciaire et non de l'endroit où elle s'assied ; car sans cela il faudrait *tribunalia*. La conduite différente de Gaius (p. 115, note 1) est une exception qui confirme la règle.

(1) Puisque les sénateurs votent assis et se placent pour cela à droite ou à gauche du consul, les deux places de vote ont nécessairement été séparées d'une manière apparente. C'est précisément la conclusion à laquelle conduit la *Vita Carac.* 2 : *Cum armatis militibus curiam ingressus est; hos in medio inter subsellia duplici ordine conlocavit et sic verba fecit.*

(2) Cicéron, *Cat.* 1, 7, 16 : *Adventu tuo ista subsellia vacuefacta sunt... omnes consulares... simul atque assedisti, partem istam subselliorum nudam atque inanem reliquerunt.* 2, 6, 12. *Phil.* 2, 8, 19. 5, 7, 18. *Ad Att.* 1, 14, 3 : *Proximus Pompeio sedebam.* Le même, dans le fragment conservé par Arusianus Messius (éd. Keil, 7, 452) : *Neque adsidere Gabinium aut adloqui in curia quisquam audebat.* Selon Plutarque, *Cat. min.* 23, Cicéron place les sénateurs qui prennent des notes ἄλλον ἀλλαχόσε τοῦ βουλευτηρίου σποράδην.

(3) Dion, 60, 12 : Τῷ συνεδρίῳ αὐτὸς μὲν ἐξανίστατο εἴ ποτε ἐπὶ πολὺ οἱ ἄλλοι ἑστήκεσαν. Ce paraît avoir été, comme dans nos assemblées modernes, une marque spéciale de respect. Mais il n'est pas rare non plus que les sénateurs se lèvent dans la chaleur des débats ou pour mieux entendre et se rassemblent autour du président (Cicéron, *Cat.* 4, 2, 3 : *Circumsessum me videtis*, c'est-à-dire qu'il est entouré par les sénateurs de ses amis ; *Fam.* 4, 4, 3; *Ad Q. fr.* 3, 2, 2 ; Pline, *Ep.* 2, 11, 22 : *Qui sellis consulum adstiterant;* Tite-Live, 2, 28, 9 : *Ad sellas consulum propere convolavere minimus quisque natu patrum*) ; c'est ainsi que César fut tué.

(4) Quand Willems, 2, 173, dit : « Les autres magistrats, qui assistent à

toute disposition fixe des sièges peut en outre seule expliquer que les séances du sénat pussent être tenues dans tout local suffisamment spacieux. — Le Principat entraîna, sous ce rapport, un changement complet. Comme on l'avait déjà fait pour le dictateur César, on plaça pour le prince un troisième siège curule entre ceux des deux consuls(1). A côté de ces sièges, étaient assis sur des bancs spéciaux les magistrats en droit de présider le sénat, tant les préteurs (2) que les tribuns du peuple (3), sur le banc desquels l'empereur lui-même se plaçait parfois en vertu de sa puissance tribunicienne (4). Des places séparées ont probablement été aussi attribuées aux autres magistrats. sous le Principat.

la séance, sont assis en demi-cercle autour de l'estrade du bureau », le bureau et son estrade (le tribunal !) et le demi-cercle (à cause de *circumsessus*, note 31) sont également des fantaisies pures.

(1) P. 113, note 6. Il est à croire que le siège curule de l'empereur était plus élevé que celui des consuls; mais la *sella curulis* (Suétone, *Galb.* 18), le δίφρος ἀρχικός (Dion, 60, 16, pour Claude) le θρόνος (Hérodien, 2, 3, 3, pour Pertinax) est tout ce que les écrivains attribuent à l'empereur dans la curie. Dion, 59, 26, parle avec un blâme évident du βῆμα ὑψηλὸν ἐν τῷ βουλευτηρίῳ, ὥστε μηδένα ἐξικνεῖσθαι accordé à Gaius; c'est là assurément un tribunal, sur lequel est placé le siège curule (v. tome II, la théorie du Siège des magistrats, sur la *sella curulis*.) Le *suggestus in curia*, que Florus, 2, 13 [4, 2, 91], cite parmi les honneurs sans exemple attribués au dictateur César, doit être quelque chose d'analogue; mais l'allégation ne peut pas être vraie pour César; car les sources les meilleures n'ont connaissance de rien de pareil, et si le siège curule de César avait été en réalité disposé de la même façon que celui de l'empereur Gaius, il serait impossible qu'il n'en fût pas question dans les récits de sa mort.

(2) Dion, 56, 31, décrit la séance du sénat après la mort d'Auguste ; Ἐκαθέζοντο δὲ οἱ μὲν πολλοὶ ὥς που ἕκαστος εἰώθει, οἱ δ' ὕπατοι κάτω ἐν τοῖς βάθροις ὁ μὲν τῷ τῶν στρατηγῶν, ὁ δὲ τῷ τῶν δημάρχων. 60, 12 : Λουκίῳ δὲ δὴ Σύλλᾳ καὶ ἐς τὸ τῶν στρατηγῶν βάθρον, ὅτι μὴ δυνηθείς ποτε ὑπὸ γήρως ἐκ τῆς ἑαυτοῦ ἕδρας ἐπακοῦσαί τινα ἀνέστη, καθίζεσθαι ἐπέτρεψεν. Lorsque, dans la séance du sénat où se décida la chute de Séjan, les sénateurs comprirent clairement le sens de la lettre impériale, les préteurs et les tribuns se pressèrent autour de lui qui était assis parmi les consulaires pour l'empêcher de fuir (Dion, 58, 10).

(3) Il n'est non plus question que sous l'Empire de la présence du banc des tribuns dans la curie; le *longum subsellium* de Cicéron, *Ad fam.* 3, 9, 2, doit sûrement être rapporté à autre chose.

(4) V. tome II, la théorie du Siège des magistrats, sur le siège impérial. Les empereurs prennent aussi parfois place sur les bancs des sénateurs. Suétone, *Aug.* 56 : *Sedit in subselliis per aliquot horas.* Pertinax se plaçait parfois auprès d'un sénateur influent (Dion, 73, 3 : Ἐπὶ τοῦ βάθρου ἐν τῷ συνεδρίῳ παρεκάθιζε).

Les sénateurs n'ont jamais pu recevoir de places fixes au sens propre du mot, puisque l'on vote en changeant de place; mais cependant des bancs spéciaux peuvent avoir assignés, des deux côtés de la salle, aux diverses classes hiérarchiques du sénat (1). Par corrélation, le sénat ne se réunit plus à cette époque qu'exceptionnellement ailleurs que dans la curie située auprès du *comitium*.

Auspication. Comme pour l'assemblée du peuple (VI, 1, p. 444) l'assentiment des Dieux est pris préalablement pour celle du sénat, et une séance a encore été levée dans les derniers temps de la République à raison d'une méprise commise à cet égard (2). Cela se faisait primitivement, comme pour les comices, en observant le vol des oiseaux : la preuve en est dans la disposition en *templum* du local des séances (3). Mais, dans l'époque qui nous est connue, les Dieux ne sont pas ici interrogés de la même façon que pour les comices, et la raison doit en être que, d'une part, l'observation des signes avant le lever du soleil, essentielle pour les auspices tirés du vol des oiseaux, et la détermination de la convenance du jour ne pouvaient s'accorder avec les séances du sénat qui pouvaient être annoncées dans le cours de la journée, et que, d'autre part, les tribuns, qui pouvaient cependant depuis longtemps provoquer un sénatus-consulte tout aussi bien que les magistrats patriciens, n'avaient pourtant pas les auspices (4). On a probablement considéré de bonne heure comme suffisant de demander leur assentiment aux Dieux d'une

(1) Après la mort d'Auguste, tous les sénateurs sauf les consuls s'asseoient à leurs places ordinaires (p. 115, note 2). Sous Claude, un sénateur se lève de « sa place » à cause de sa paresse d'oreille (même note).

(2) Dans Cicéron, *Ad fam.* 10, 12, le préteur réunit aussitôt le sénat sur une communication reçue du théâtre de la guerre : *Recitatis litteris oblata religio Cornuto est pullariorum admonitu non satis diligenter eum auspiciis operam dedisse, idque a nostro collegio comprobatum est : itaque res dilata est in posterum.* Peu importe que cette conscience soit au service de vues politiques.

(3) P. 106. Cependant l'auspication pour les comices et celle pour le sénat ne pouvaient jamais se confondre, même lorsque les deux avaient lieu le même jour; car le *templum* n'était pas le même.

(4) V. tome III, la théorie du Tribunat, sur le défaut d'*auspicia impetrativa* des tribuns.



manière quelconque; et, dans la période récente, on a pour cela, autant que nous sachions, exclusivement recouru à l'art des haruspices. Le magistrat qui présidait devait, avant de franchir le seuil de la curie, faire sacrifier un animal et s'assurer par l'examen de ses entrailles de la faveur des Dieux (1). Il employait pour cela comme auxiliaires les *pullarii* (2). En cas de doute, il pouvait aussi prendre l'avis des augures (p. 116, note 2). La règle, selon laquelle tout sénateur, avant d'entrer dans le local des séances, doit rendre ses hommages dans la curie au Janus placé devant la porte (3), et, dans les temples, à la divinité du lieu, est une des innovations d'Auguste (4).

---

(1) V. tome I, la théorie des Auspices, sur les différents cas d'auspication. Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 9 : *Immolare hostiam prius auspicarique debere qui senatum habiturus est.* En particulier, les relations de la mort de César montrent que dans ce cas on n'eut recours qu'à l'haruspicine. Appien, *B. c.* 2, 116 : Ἔθος ἐστὶ τοῖς ἄρχουσιν ἐς τὴν βουλὴν ἐσιοῦσιν οἰωνίζεσθαι (effacer προσιοῦσι). Καὶ πάλιν τῶν ἱερῶν ἦν τῷ Καίσαρι τὸ μὲν πρῶτον ἄνευ καρδίας ἢ, ὡς ἕτεροι λέγουσιν, ἡ κεφαλὴ τοῖς σπλάγχνοις ἔλειπεν. Il dit auparavant qu'un billet lui fut remis προθυομένῳ τοῦ βουλευτηρίου avant d'entrer dans la curie. Tous les autres témoignages sont dans le même sens. Nicolas de Damas, éd. Dind, *fr.* 24 : Οἱ δὲ ἱερεῖς θύματα προσέφερον πρὸ τῆς εἰς τὸ βουλευτήριον εἰσόδου θυσομένῳ τὴν ὑστάτην θυσίαν ἐκείνην, etc. Suétone, *Cæs.* 81 : *Pluribus hostiis cæsis cum litare non posset, introiit curiam.* Dion, 44, 17. Florus, 2, 13 [4, 2, 94]. Sous le Principat aussi, il est toujours question de sacrifice. Hérodien, 4, 5, 1 : (Caracalla) εἰσελθὼν (dans la curie) καὶ θύσας. Dion, 73, 13 : (Didius Julianus) ἐπειδὴ πρὸς τὸ συνέδριον ἦλθε καὶ τῷ Ἰανῷ τῷ πρὸ τῶν θυρῶν αὐτοῦ θύσειν ἔμελλεν. c. 14 : Τὰ εἰσιτήρια πρὸ τοῦ βουλευτηρίου ἔθυεν ὁ Ἰουλιανός. *Vita Juliani*, 4 : *Descendenti... in curiam diras imprecati sunt, rem divinam facienti ne litaret optarunt.* Il est impossible en face de ces allégations précises de maintenir, avec Willems, 2, 173, l'usage des auspices tirés du vol des oiseaux. Naturellement ils n'étaient pas supprimés et Varron peut dans ce sens avoir employé *auspicari* à côté d'*immolare;* mais il est probable qu'il s'est servi de ce mot comme Appien d'οἰωνίζεσθαι, pour désigner l'interrogation des dieux réalisée par l'acte d'*immolare*, en considération de ce que les augures avaient la surveillance de l'interrogation des dieux même lorsqu'elle était faite par immolation.

(2) Cicéron, p. 116, note 2. Cf. tome I, la partie des Appariteurs, sur les *pullarii*. Leur dénomination se trouve dénaturée comme celle des auspices. La raison en est probablement que du temps où les consuls exerçaient le commandement en cette qualité, ils se servaient pour les auspices des mêmes hommes dans la ville qu'au camp.

(3) Dion, 73, 13 (note 1). Cf. Jordan, *Top.* 1, 2, 345.

(4) Suétone, *Aug.* 35 : *Quo... religiosius... senatoria munera fungerentur, sanxit ut prius quam consideret quisque ture ac mero supplicaret apud aram ejus dei, in cujus templo coiretur.* Dion, 54, 30. Suétone, *Tib.* 70 (d'où sans

Quand les sénateurs sont-ils debout ou assis ?

Quand le magistrat qui préside entre dans la salle, les sénateurs le saluent, conformément au principe général (1), en se levant. Auguste les dispensa de saluer d'une façon spéciale l'empereur quand il était présent (2). Il n'y a pas de tribune dans les salles des séances du sénat. La place des consuls, des préteurs et de l'empereur est marquée, quand ils président, par leur siège curule élevé (3). Pour le surplus, on parle de sa place (4), que, comme nous l'avons dit, l'orateur choisit lui-même. Il était permis de lire son discours au lieu d'improviser, et cela a eu fréquemment lieu dans des cas importants (5). Pour les discours étendus (6), l'orateur se tient debout (7).

---

doute Dion, 56, 31) : *Quo primum die post excessum Augusti curiam intravit... ture quidem ac vino, verum sine tibicine supplicavit, ut ille* (Minos) *olim in morte filii.*

(1) Cf. la théorie du Siège des magistrats, sur le droit des magistrats d'être assis, *in fine.*

(2) Dion, 54, 30 : Ὁ Αὔγουστος... τοὺς βουλευτὰς ἐν τῷ συνεδρίῳ, ὁσάκις ἂν ἕδρα αὐτῶν ᾖ... τὴν ἄφιξιν πρὸς ἑαυτὸν οὐ ποιεῖσθαι... ἵνα ἀπονητὶ συνίωσιν, ἐκέλευσε.

(3) Lucain, 5, 16 : *Lentulus excelsa sublimis sede profatur.* Dion, 60, 6 : Τῶν ὑπάτων ἐν τῷ συνεδρίῳ καταβάντων ποτὲ ἀπὸ τῶν δίφρων. Dans les deuils publics, les consuls s'assoient, au lieu de le faire sur leur sièges élevés, κάτω sur les bancs, d'après Dion, 56, 31 (p. 115, note 2); cf. Tacite, *Ann.* 4, 8 : *Consules* (après la mort du jeune Drusus) *sede vulgari per speciem mæstitiæ sedentes honoris locique admonuit.* Par suite on voit toujours dans les monuments figurés le tabouret à côté du siège curule.

(4) Dans Zonaras, 7, 26, προελθὼν ἐς τὸ μέσον n'est qu'une tournure incorrecte.

(5) Suétone, *Tib.* 23 : *Inchoata adlocutione* (après la mort d'Auguste) *derepente velut impar dolori congemuit... ac perlegendum librum Druso filio tradidit.*

(6) Celui qui se contente de donner son assentiment sans ajouter d'autres développements (p. 169, note 1) ou qui demande simplement la division (p. 178, note 3) le fait assis.

(7) C'est pourquoi, dans les délibérations du sénat, *surgere* signifie prendre la parole, (Cicéron, *Pro Sest.* 34, 74. *Ad Att.* 1, 14, 3. *Ad Q. fr.* 2, 1, 2. Tite-Live, 9, 8, 2. Denys, 10, 50. 11, 16. Plutarque, *Cic.* 21 ; *consurgere :* Pline, *Ep.* 4, 9, 18), *adsidere,* la quitter (Cicéron, *Ad Att.* 1, 14, 2. Salluste, *Cat.* 31. 53 ; *residere :* Pline, *Ep.* 4, 9, 18. 9, 13, 9), *stare* prendre part aux débats (Cicéron, *Pro Marcello,* 11, 33 : *Non est omnibus stantibus necesse dicere;* Tite-Live, 27, 34, 7 : *Aut verbo adsentiebatur aut pedibus in sententiam ibat, donec cognati hominis causa... stantem coegit in senatu sententiam dicere*), *sedere* n'y pas prendre part (Cicéron, *Ad fam.* 5, 2, 9 : *Quotienscumque aliquid est actum, sedens iis adsensi, qui mihi lenissime sentire visi sunt* ; Denys, 11, 4). Cela s'applique naturellement à la fois aux sénateurs et aux magistrats ; les autres personnes introduites dans le sénat n'ont pas la permission de s'y asseoir.

Au reste, il rentre dans le bon ordre que les membres du sénat ne se lèvent pas de leur place sans motif et qu'il règne dans la salle un calme et une dignité appropriés aux délibérations (1) qui ne pouvaient être atteints dans les assemblées du peuple où, à l'exception des magistrats placés sur les tribunes, tout le monde était debout.

Police de la salle. La police de la salle appartient naturellement au président. C'est à lui qu'il incombe de faire expulser les personnes qui pénètrent dans la salle sans en avoir le droit (2), et pareillement d'inviter à comparaître ou à ne pas sortir les sénateurs dont la présence paraît désirable dans une circonstance donnée (3), ainsi que de les y contraindre s'il est nécessaire. C'est lui qui, le cas échéant, ordonne le silence (4). Contre les sénateurs insubordonnés il a le droit de coercition (5), c'est-à-dire le droit de saisir des gages sur eux (6) et même de les

---

(1) Le tableau des séances du sénat sous le Principat donné dans Pline, *Ep.* 3, 20 (cf. 4, 25) est frappant. Assurément il se rapporte à celles dans lesquelles les magistrats étaient élus et qui avaient hérité jusqu'à un certain point de l'ancienne *licentia contionum* : *Non tempus loquendi, non tacendi modestia, non denique sedendi dignitas custodiebatur* : *magni undique dissonique clamores, procurrebant omnes cum suis candidatis, multa agmina in medio multique circuli et indecora confusio.* Sénèque, *Ep.* 8, 6 : *Cum... in senatu candidato vocem aut manum commodarem.*

(2) Tite-Live, 27, 8, 8 : *Ingressum eum* (le flamen Dialis auquel le droit de siéger au sénat était contesté) *curiam cum L. Licinius prætor inde eduxisset.* Appien, *B. c.* 1, 31 (p. 86, note 2).

(3) Cicéron, *Ad Q. fr.* 3, 2, 2 : *Cum vellet exire, a consulibus retentus est*. Tite-Live, 42, 3 : *Accersitus in curiam censor venit.* Cicéron, *Ad Att.* 4, 2, 4 : *Adhibentur* (= ils sont invités à se présenter) *omnes pontifices qui erant senatores.* Dion, 38, 3 : Μᾶρκος Πετρήιος ἐπιτιμηθεὶς ὑπ' αὐτοῦ (par le consul qui préside), ὅτι μηδέπω διαφειμένης τῆς βουλῆς ἀπαλλάττοιτο.

(4) Appien, *B. c.* 2, 128 : (Antoine) σιωπὴν ὡς ὕπατος ἐπικηρύξας. c. 152. Dans Plutarque, *Sull.* 30, le consul Sulla invite les sénateurs effrayés par les cris des victimes à προσέχειν τῷ λόγῳ, τὰ δ' ἔξω γινόμενα μὴ πολυπραγμονεῖν.

(5) Dans Tite-Live, 28, 45, 5, le sénateur dit : *A vobis, tribuni plebis, postulo, ut sententiam mihi ideo non dicenti, quod, etsi in meam sententiam discedatur, non sit ratum habiturus consul, auxilio sitis.* Dans la séance où tomba le consulaire Séjan, le consul qui présidait l'invita à se lever (Σηιανὲ δεῦρο ἐλθέ) et à venir devant lui, et, comme il n'obéit pas immédiatement, il fit mine d'employer la force (Dion, 58, 10).

(6) Le consul Philippe fit, en 664, usage de ce droit contre l'orateur Crassus : Cicéron, *De or.* 3, 1, 2 ; Quintilien, 8, 3, 89 ; Val. Max. 6, 2, 2, qui nomme expressément le licteur. Il n'y a pas d'autre exemple. On pense im-

faire emprisonner (p. 86, note 2), les tribuns du peuple pouvant au reste exercer dans la curie comme ailleurs leur puissance plus forte à l'encontre de toutes les autres (1). Il a certainement été fait un usage sérieux du droit de coercition consulaire dans le sein de la curie, à l'époque où les pouvoirs des magistrats étaient encore intacts; dans le dernier siècle de la République, elle y est, à vrai dire, supprimée et l'apparition d'un licteur dans la salle des séances est considérée en un certain sens comme une violation des privilèges du lieu. Rien ne confirme cette règle aussi clairement que les deux seuls exemples d'arrestation d'un membre du sénat par le magistrat qui préside opérée dans l'intérieur de la salle des séances qui nous aient été transmis du temps de la République : celui du décemvir Appius de la légende (p. 86, note 2) et l'essai infructueux fait par le consul César d'arrêter Caton de cette façon (2).

Liberté de parole.

Il n'est dit nulle part que les discours tenus dans la curie aient été soumis, au point de vue de la responsabilité, à un régime spécial (3). S'il ne nous est transmis aucun exemple ni d'une poursuite judiciaire ni même d'un blâme du censeur motivé par une parole prononcée au sénat, cela ne doit pas s'expliquer par un privilège de parole des sénateurs, mais par l'idée que, dans la Rome de la République, la parole était libre et qu'il n'y était guère prononcée de peine véritable ou de pseudo-pénalité que pour les actes. — Le président est, en face du droit de parole, en dehors du droit de coercition qui ne s'applique pas parfaitement à l'abus de la parole, dépourvu d'armes juridiques, et l'assemblée elle-même n'a aucune ressource lé-

médiatement au *pignus togæ* (v. tome I, la théorie de la Coercition, sur la *pignoris capio*).

(1) Le tribun peut protéger un sénateur contre la coercition du consul qui préside (Tite-Live, 28, 45, 5, p. 119, note 5; Denys, 11, 4) et même arrêter le consul dans la curie (Plutarque, *Mar.* 4) ; mais il peut aussi intervenir contre les actes contraires au bon ordre des sénateurs, ainsi à l'occasion des propos tenus par Helvidius Priscus contre les empereurs Vitellius (Tacite, *Hist.* 2, 91; Dion, 65, 7) et Vespasien (p. 86, note 2).

(2) V. tome I, la théorie du Droit de coercition, sur le droit d'arrestation.

(3) L'expression incidente de Denys, 7, 45 : Οὐκ ἔστι δίκαιον λόγων εὐθύνας ὑπέχειν τοὺς ἀποφαινομένους ἐνθάδε (dans la curie) τὰς γνώμας ne signifie rien.

gale contre le sénateur arrivé à son tour de parole (1). Le président ne peut ni interrompre l'orateur (p. 175, note 2), ni le rappeler à l'ordre ou à la question, ni lui retirer la parole. C'est pour ainsi dire un droit constitutionnel des membres du sénat d'être en dehors de la question (2). Le droit d'interpellation et d'initiative, qui fait défaut au sénateur romain, est en quelque sorte remplacé par le pouvoir qu'il a de parler, quand vient son tour d'exprimer son opinion (*loco sententiæ*), en dehors de l'ordre du jour et d'inviter le président à mettre n'importe quelle question en délibération. De même le pouvoir qui lui appartient de parler aussi longtemps qu'il veut, par conséquent, au cas le plus extrême, jusqu'à la clôture légale de la séance (3),

(1) Naturellement l'assemblée ne manquait pas de se défendre elle-même. Cicéron, *Ad Att.* 4, 2, 4 : *Cum ad Clodium ventum est, cupiit diem consumere neque ei finis est factus* (c'est-à-dire que le président ne se servit pas du droit de coercition), *sed tamen cum horas fere tres dixisset, odio et strepitu senatus coactus est aliquando perorare.*

(2) Dans Tacite, *Ann.* 2, 38, Tibère dit : *A majoribus concessum est egredi aliquando relationem et quod in commune conducat loco sententiæ proferre. Ann.* 2, 33 : *Excessit Fronto* (c'est-à-dire qu'il sortit de l'objet de la *relatio*)... *erat quippe adhuc frequens senatoribus, si quid e re publica crederent, loco sententiæ promere.* Capiton, *De officio senatorio* (dans Aulu-Gelle, 4, 10, 8) : *Erat jus senatori, ut sententiam rogatus diceret ante quidquid vellet et quoad vellet.* La méconnaissance de ce droit par le décemvir Appius (Tite-Live, 3, 41, 2 : *Non erit melius... nisi de quo consulimus vocem misisse;* Denys, 11, 6: Γνώμην... ἀποδώσομεν, ἐάν γε περὶ ὧν βουλευσόμενοι συνεληλύθατε, περὶ τούτων λέγωσι καὶ μηδὲν ἔξω) en est la confirmation. La meilleure illustration en est donnée par la septième harangue de Cicéron contre Antoine. *Parvis de rebus*, commence-t-il, *sed fortasse necessariis consulimur, patres conscripti: de Appia via et de Moneta consul, de Lupercis tribunus plebis refert.* Mais il passe de là aux *curæ majores* et finit en disant : *Quibus de rebus refers, P. Servilio adsentior.* A l'inverse, lorsque la troisième guerre punique était en perspective, les deux chefs de partis du sénat, Scipion Nasica et Caton finissaient tous leurs votes en disant un mot du maintien ou de la destruction de Carthage (Florus, 1, 31 [2, 15], 4; Drumann, 5, 126). Il n'y pas besoin d'autres témoignages; naturellement il n'est pas le plus souvent possible d'établir dans quelle mesure la mention faite fréquemment (*mentio* : Tite-Live, 4, 8, 4. 23, 22, 8. 30, 21, 6. 41, 8, 4. Cicéron, *Ad Att.* 1, 13, 3. *Ad fam.* 4, 4, 3. 8, 4, 4; de même *subjectum est* : Tite-Live, 29, 15, 1) d'une matière ne rentrant pas directement dans la question appartient à cet ordre d'idées.

(3) Le fait de continuer de parler jusqu'à la clôture légale de la séance, au coucher du soleil, s'appelle *tollere diem* : Cicéron, *De leg.* 3, 18, 40 ; — *consumere diem* : le même, note 1 et *Ad fam.* 1, 2, 2; de même *Verr. l.* 2, 39, 96; — *eximere diem dicendo*: le même, *Ad Q. fr.* 2, 1, 3; Capiton, dans Aulu-Gelle, 4, 10, 8.

remplace, en un certain sens, le droit qui lui manque également de demander la remise du débat. Ces lacunes du règlement doivent avoir été en général comblées par les usages parlementaires. La coutume demandait, pour les discours prononcés devant le sénat, à la différence de ceux prononcés devant le peuple, de la précision et de la brièveté (1), et il ne faut pas juger le régime parlementaire des Romains d'après le lourd abus de la parole qui caractérisa plus d'une fois la fin de la République (2). Auguste a limité dans son règlement le droit des orateurs de parler autant qu'ils voulaient (3) et même en dehors de la question (4), le premier probablement en transportant au sénat la fixation d'un temps maximum de parole depuis longtemps en usage devant les tribunaux et même appliquée devant le peuple. Le droit de parler en dehors de la *relatio* a été par la suite rendu superflu par l'usage des délibé-

(1) Cicéron, *De leg.* 3, 4, 11 : *Senator... modo orato*, avec le commentaire, c. 18, 40 : *Ne sit infinitus; nam brevitas... senatoris magna laus est in sententia.* On conçoit qu'il limite ensuite ce principe par des restrictions en se rappelant ses propres discours et en invoquant expressément l'autorité du grand Caton. Mais il n'aurait jamais pu prononcer, comme discours au sénat, la seconde Philippique, et le discours contre Pison n'a certainement pas été prononcé tel que nous le lisons. Il n'a demandé des pareilles preuves de patience qu'à ses lecteurs et non à ses collègues.

(2) Il est naturellement arrivé plus d'une fois qu'on ait volontairement fait traîner les débats; mais le procédé brutal consistant à parler jusqu'à la fin de la séance était, nous attestent à la fois ses amis (Cicéron, *De leg.* 3, 18, 40) et ses ennemis (César, *B. c.* 1, 32 : *Pristina consuetudine*), une spécialité de Caton, qui s'en servit, par exemple, lors de la candidature de César au consulat (Drumann, 3, 191) et pendant ce consulat, dans les délibérations sur les publicains (Val. Max. 2, 10, 7; *Schol. Bob.* p. 259; cf. Drumann, 3, 210) et sur la loi agraire (Drumann, 3, 201). Clodius procéda de même jusqu'à un certain point. D'un autre côté il ne faut pas oublier, au sujet de la condamnation de cette façon d'agir par Capiton (p. 121, note 2) que le jurisconsulte courtisan de l'Empire commente la loi de réforme d'Auguste.

(3) La preuve en est l'*erat* de Capiton (p. 121, note 2).

(4) Capiton dit que ce droit fut aussi limité (p. 121, note 2); mais il subsista. Tacite, *Ann.* 13, 49 : *Licere patribus, quotiens jus dicendæ sententiæ accepissent, quæ vellent expromere relationemque in ea postulare.* Pline, *Ep.* 6, 19, 3 : *Homullus noster... sententiæ loco postulavit, ut consules desiderium universorum* (il s'agit de la suppression de l'*ambitus*) *notum principi facerent.* Dans le même auteur, 9, 13, 9, le président invite un sénateur qui parle en dehors de son tour, à dire plutôt ce qu'il a sur le cœur *sententiæ loco.*

rations préalables à cette *relatio* que nous étudierons plus loin, et il est à peu près tombé en désuétude (1).

Ordre des délibérations.

L'ordre des délibérations est en partie déterminé par la coutume ou par la loi. D'après un ancien usage, les décisions à prendre en matière religieuse passent avant celles qui concernent les matières profanes (2). Par suite, l'année des magistrats commence par les résolutions ordinaires sur les affaires sacrées de la cité, ainsi que par les résolutions de même nature requises par des circonstances particulières (3). La disposition du droit municipal selon laquelle ces décisions doivent être prises dans le délai de dix jours après l'entrée en fonction des magistrats supérieurs (4) doit être copiée sur les institutions romaines. Conformément à ce principe, quand il y a dans un ordre du jour quelconque des affaires de deux espèces, ce sont les religieuses qui sont traitées les premières. — Nous avons étudié ailleurs, dans l'ordre d'idées dont elles dépendent, d'autres dispositions spéciales qui ont influé sur l'ordre des débats, par exemple celle de la loi Sempronia, selon laquelle le sénat doit fixer les provinces des consuls de l'année suivante avant leur élection (5), par exemple celle sur la réception des ambassadeurs étrangers au début de l'année des magistrats. — En dehors de ces prescriptions qui n'ont pas une portée très

(1) Tacite, *Ann.* 2, 33 (p. 121, note 2).

(2) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 9 : *De rebus divinis prius quam humanis ad senatum referendum esse.*

(3) Ce sont là les résolutions, qui précèdent toutes les autres, prises sur les *religiones* (Tite-Live, 6, 1, 9; 37, 1, 1; Cicéron, *Cum pop. gr. egit*, 5, 11 : *K. Januariis... P. Lentulus... simul ac de sollemni religione rettulit, nihil humanarum rerum sibi prius quam de me agendum judicavit*) ou les *res divinæ* (Tite-Live, 22, 11, 7 ; 24, 11, 1 : *Perpetratis quæ ad pacem deum pertinent*), appelées aussi les *sollemnia senatus consulta* (Tite-Live, 9, 8, 1). Sur l'objet de ces sénatus-consultes, comparez la section des affaires religieuses.

(4) Dans le statut de Genetiva, c. 64 et ss., les magistrats sont invités à *referre* aux décurions dans les dix jours, *quos et quot dies festos esse et quæ sacra fieri publice placeat et quos ea sacra facere placeat*, et en outre, c. 69, à *referre* dans les soixante jours sur les deniers à payer par la caisse publique aux *redemptores*, *ad sacra resque divinas*, la dernière disposition étant accompagnée de cette clause qu'avant la solution de cette question aucune autre proposition ne pourra être soumise au sénat.

(5) V. tome III, la théorie de la Préture, sur la sortition depuis Sulla, n° 5.



large, la détermination de l'ordre des questions est dans la main du président (1) et elle y reste, car l'objet des délibérations ne peut pas être indiqué dans la convocation (p. 97), et par conséquent il n'y a pas d'ordre du jour qui s'impose à lui. L'assemblée elle-même ne peut pas fixer l'ordre de ses résolutions; si elle n'approuve pas celui qui lui est indiqué et que le président ne tienne pas compte de ses vœux exprimés par acclamation (2), elle est obligée d'aborder la question qui lui est soumise, mais à la vérité elle peut au moment du vote repousser toute résolution (3).

Dans les délibérations du sénat, la publicité est absolument exclue et les membres de l'assemblée peuvent même être obligés à tenir ses résolutions secrètes (4); il n'y a donc à pouvoir participer à ces délibérations que les magistrats qui ont le droit de parler dans la curie et les sénateurs (5). Nous allons

---

(1) A la demande de Cicéron de soumettre au sénat la délibération relative à son triomphe, le consul Lentulus répond *simul atque expedisset, quæ essent necessaria de re publica,... se relaturum* (Cicéron, *Fam.* 16, 11, 3). Par suite, les provinces consulaires étaient ordinairement réglées avant les prétoriennes (Tite-Live, 40, 36, 5).

(2) Cicéron, *In Pison.* 13, 29 : *Quacumque de re verbum facere cœperatis aut referre ad senatum, cunctus ordo reclamabat ostendebatque nihil esse vos acturos, nisi prius de me retulissetis.* Tite-Live, 31, 3, 1 : *Universis postulantibus, ne quam prius rem quam de Philippo... ageret, relatum extemplo est.* 29, 15, 5 : *Patres nihil prius referre consules passi.*

(3) Lorsque, en 582, la majorité demanda aux consuls de faire une relation sur l'insubordination du consul de l'année précédente M. Popillius Lænas et que les consuls ne déférèrent pas à cette demande, le sénat déclara ne vouloir prendre aucune autre résolution (*nihil aliud decernere prius statutum patribus erat;* Tite-Live, 42, 21, rapproché de c. 10). Le sénat fit de même, affirme Cicéron, après son bannissement, à l'égard des consuls Gabinius et Pison (*Pro Sest.* 31, 68 ; *In Pison.* 13, 29 ; Plutarque, *Cic.* 33 ; Drumann, 2, 276).

(4) Val. Max. 2, 2, 1 : *Ut arcana consilia patrum conscriptorum multis sæculis nemo senator enuntiaverit*, ce qu'il établit par l'exemple cité p. 32, note 2. Aulu-Gelle, 1, 23 (cf. p. 112, note 6) : *Placuit, ut eam rem, super qua tractavissent, ne quis enuntiaret priusquam decreta esset.* Tite-Live, 42, 14, 1. Appien, *Lib.* 69. L'allégation, selon laquelle la violation de ce devoir pourrait entraîner le bannissement (Plutarque, *De garrul.* 11), peut s'entendre en ce sens qu'une accusation des tribuns avec ses suites était admissible en pareil cas.

(5) Dion, 58, 17 : Εἴσω (dans la curie) μηδενὸς ἰδιώτου ἐσιόντος. Suétone, *Tib.* 23 : *Inlatum Augusti testamentum non admissis signatoribus nisi senatorii*

étudier ici successivement le droit de parole des magistrats, et la participation des sénateurs aux délibérations. Tous deux sont corrélatifs et également indispensables au fonctionnement du corps sénatorial.

Droit de parole des magistrats

Le droit de parole des magistrats (1) a pour origine la *relatio*. Le président n'introduit pas seulement la résolution par sa communication, il a en outre le droit non pas d'interrompre l'orateur, mais de prendre la parole lorsqu'il veut et aussi souvent qu'il veut pendant les débats (2). Mais le droit de parler n'appartient pas qu'à lui : il appartient à tous les magistrats du peuple (3) jusque et y compris les questeurs (4) et aux tribuns du peuple depuis qu'ils ont l'accès de la curie (5) et probablement depuis le même moment aux édiles plébéiens.

---

ordinis, ceteris extra curiam signa agnoscentibus. Tite-Live, 27, 51, 5. En 238 encore, quelques soldats, qui franchirent l'autel de la Victoire pendant une séance, du reste secrète, du sénat, furent frappés mortellement par un défenseur zélé des priviléges du lieu (Hérodien, 7, 11).

(1) Il n'y a pas pour le désigner d'expression technique. Lorsque la loi Clodia relative à Cicéron dispose *ne quis ad* (*senatum*) *referret, ne quis decerneret, ne disputaret, ne loqueretur, ne pedibus iret, ne scribendo adesset* (Cicéron, *Cum sen. gr. eg.* 4, 8), il y est fait allusion, à côté de la relation (qui comprend ici comme souvent l'acte de *verba facere*), de la *sententia*, du vote et de la rédaction, aux discours de magistrats par les mots *disputare* et *loqui*.

(2) Lors des délibérations de 705, l'auteur de la relation, le consul Lentulus accompagne de ses observations critiques chacun des votes contraires (César, *B. c.* 1, 2 : *Hi omnes convicio L. Lentuli consulis arrepti exagitabantur*). Cicéron prononce la quatrième Catilinaire après que tous les consulaires et les *prætorii* jusqu'à César se sont déjà exprimés sur la *relatio* faite par lui (c. 4, 7 : *Video adhuc duas esse sententias*, et à la fin, c. 11, 24 : *Decernite diligenter, ut instituistis*. Tite-Live, 8, 4, 1. 28, 43, 1.

(3) Exemples de discours prononcés par des préteurs qui ne président pas dans Tite-Live, 40, 35, 9. 43, 14, 3 ; Cicéron, *Ad Att.* 4, 3, 3 ; César. *B. c.* 1, 3; par un censeur dans César, *loc. cit.* ; par un édile curule dans Plutarque, *Cat. min.* 40.

(4) Exemples de discours de questeurs au sénat, du temps du consulat du premier Africain, Diodore, 29, 21 ; de Caton l'Ancien, Plutarque, *Cat. maj.* 3 ; de l'an 654, *Auct. ad Her.* 1, 12, 21 ; du temps de Sulla, Plutarque, *Cic.* 17. Caton d'Utique ne manquait aucune séance du sénat, lorsqu'il était questeur, afin de pouvoir immédiatement s'opposer à des proposition mauvaises (Plutarque, *Cato min.* 18). P. Clodius, questeur en 693, prend également part aux délibérations du sénat (Cicéron, *Ad Att.* 1, 14, 5).

(5) Il n'y a pas besoin de preuves que, du temps de la République, les tribuns qui ne présidaient pas le sénat y prenaient la parole ; pour le temps de l'Empire, on trouve un exemple dans Dion, 78, 38.

Chacun de ces magistrats, même celui qui n'a pas le droit de convoquer le sénat, même celui qui n'appartient pas au sénat, peut prendre la parole quand il veut dans toutes les séances du sénat. Par suite, tous les magistrats en fonctions à Rome, c'est-à-dire avant Sulla, les deux consuls et leurs questeurs jusqu'à leur départ pour l'armée, et en outre les deux préteurs, les quatre édiles, les dix tribuns du peuple et les deux questeurs urbains, prennent part régulièrement aux séances du sénat (1), et au moins à l'époque récente, ils apparaissent régulièrement à la curie en même temps que le président (2). Sans doute le droit de parole des magistrats ne nous est nulle part attesté avec cette généralité. Mais, quand nous pouvons suivre l'ordre des discours prononcés dans le sénat, ceux des magistrats sont placés en dehors de l'ordre suivant lequel s'expriment les opinions (3), et leur droit de parler au sénat se révèle par là comme ayant un fondement juridique différent; d'un autre côté, il n'y a pas trace qu'il dépende de l'arbitraire du président. Si la convocation ne s'adresse qu'aux sénateurs et aux aspirants sénateurs (p. 28), cela s'explique par le fait qu'à l'époque royale, où se constitua le système de convocation, il n'y avait pas d'autres magistrats en dehors de celui qui faisait cette convocation. Selon toute apparence, le droit général des magistrats à la parole est aussi ancien que la pluralité des magistrats. Non seulement il n'a jamais pu faire défaut au second consul qui participait à la convocation; mais l'institution de la questure n'est

(1) Lorsque le livre des Macchabées fixe le chiffre des sénateurs à 320 au lieu de 300, il est possible qu'il comprenne dans le calcul les 18 à 20 magistrats (p. 15, note 2).

(2) *Vita Pert.* 4 : *Statim ergo omnes magistratus in curiam venerunt. Vita Gord.* 11 : *Consul jam domi conventus cum prætoribus, ædilibus et tribunis plebis venit in curiam.*

(3) Dans une séance du sénat de décembre 697 (Cicéron *Ad Q. fr.* 2, 1, Drumann, 2, 319) tenue sous la présidence du tribun du peuple C. Racilius, parlent l'un après l'autre l'un des consuls désignés, deux tribuns du peuple, l'autre consul désigné, puis un consulaire, puis un tribun du peuple, enfin après les autres un *tribunicius*. Tous ces personnages le font dans leur ordre de parole, sauf les trois tribuns du peuple. P. Hofmann, *Der römische senat*, p. 89 et ss., à qui nous sommes redevables d'avoir élucidé cette question, a avec raison discerné le poids de ce témoignage.



concevable qu'à condition que le questeur ait été dès le principe en position de s'expliquer lui-même au sénat sur les questions financières. La limitation des pouvoirs du consul sur l'*ærarium*, qui a sans nul doute été le motif de la création des questeurs, consiste, à l'époque où ils sont nommés par les consuls et n'obéissent qu'à eux, essentiellement en ce qu'ils assistent aux séances du conseil et peuvent y parler comme y être invités à prendre la parole (1).

Exclusion des magistrats du droit de vote.

Les magistrats en général avaient donc le droit de prendre part aux débats du sénat à une place qui n'était pas déterminée par l'ordre d'expression des opinions; en revanche ils n'avaient, pendant la durée de leurs fonctions, ni le droit de formuler une *sententia*, ni le droit de vote (2). Dans le sénat primitif, le droit de parler des magistrats et le droit des sénateurs d'exprimer leur opinion et de voter s'excluaient nécessairement. La communication faite aux sénateurs consistait à les interroger sur leur opinion : le magistrat qui faisait la communication ne pouvait donc être parmi ceux qui répondaient à la question (3). On s'explique sans difficulté que cette règle s'appliqua sous la République aux magistrats en droit de faire la *relatio*, même quand ils ne la faisaient pas pour le moment. Il est plus sur-

(1) V. tome III, la théorie du Consulat, sur les pouvoirs des consuls relativement aux deniers publics, et, tome IV, celle de la Questure, sur l'administration du trésor public par les questeurs urbains.

(2) Dion paraît l'avoir ignoré. Il s'étonne ,41, 2, que, dans le vote de 705 qui décida la guerre civile, il ne soit nommé comme opposants que deux sénateurs favorables à César et non les tribuns du peuple favorables à César, et il se l'explique par l'idée qu'en vertu de leur droit d'intercession ils n'étaient point obligés de prendre part à la discussion. Ailleurs, 44, 15, il pense que, si l'on en était venu dans le sénat à voter sur la concession de la dignité royale à César, il aurait fallu à Brutus et à Cassius voter sur une question aussi importante en leur qualité de magistrats. Cette erreur a probablement été provoquée chez lui par le droit de participer au vote que les magistrats possédaient, sous l'Empire, dans les séances impériales (p. 129, note 3).

(3) Tite-Live, 8, 13 : *Camillus..... ad senatum rettulit.... atque ita disseruit.... « nostrum fuit efficere, ut omnium rerum vobis ad consulendum potestas esset ; vestrum est decernere, quod optimum vobis reique publicæ sit. »* Chez le même, c. 20, 12, le consul dit : *Meæ partes exquirendæ magis sententiæ sunt quam dandæ.* Mais la preuve en est avant tout dans la marche générale des débats.

prenant que les droits sénatoriaux soient suspendus, pendant la durée de leurs fonctions, chez les censeurs et les questeurs appelés dans le sénat par le choix des censeurs; pourtant il en a été ainsi selon toutes les apparences et la concession du droit de parole des magistrats a dans toutes les circonstances entraîné la disparition des droits de *sententia* et de vote des sénateurs. Si le magistrat qui ne posait pas la question avait eu le droit de suffrage, le collègue qui la posait aurait dû l'interroger en premier lieu; or, cela n'était pas: l'interrogation commençait sans exception par des sénateurs qui n'étaient pas en fonctions comme magistrats (1). — Si la classification des magistratures se rapporte le plus souvent aux magistratures déjà occupées et si l'acquisition du *jus sententiæ dicendæ* est également liée non pas à l'obtention mais à la fin de la magistrature (2), cela ne peut de même s'expliquer que par l'idée que le droit appartient à l'*ædilicius* et non à l'édile : cela implique donc l'exclusion de tous les magistrats du vote. — En outre, si fréquemment qu'il soit question de la présence et de l'activité des magistrats dans le sénat, il n'y a pas un texte (3)

(1) Ainsi, dans la séance du 2 janvier 697, le consul Lentulus dépose seul la proposition de rappel de Cicéron et il n'interroge pas son collègue qui est présent, mais en premier lieu un consulaire (Cicéron, *Pro Sest.* 33, 34; Drumann, 2, 288). Hofmann, p. 86 et ss. invoque en outre avec raison un certain nombre de cas dans lesquels le vote des magistrats opposants aurait nécessairement été mentionné, s'ils avaient eu le droit de voter.

(2) Les preuves relatives à la désignation de classes hiérarchiques sont, s'il en est besoin, données plus bas. Relativement à l'admission au sénat, on comparera par exemple les δημαρχήσαντες de Zonaras (p. 33, note 1). Il est précisément remarqué là que si l'acquisition du droit ne devient pratique qu'au moment de l'abandon de la magistrature, elle peut tout aussi correctement être rattachée à l'obtention de cette magistrature.

(3) Depuis que la leçon des manuscrits a été restituée dans Cicéron, *Pro Sest.* 32, 69, ce texte ne peut être invoqué en sens contraire (cf. Hofmann, *loc. cit.* p. 99). Les consuls Pison et Gabinius se refusent à présenter au sénat la proposition de rappel de Cicéron, *cum in senatu privati ut de me sententias dicerent flagitabant*; *privati* est évidemment le sujet de *dicerent*, et est employé ici d'une façon analogue à celle dont il l'est dans *Ad Q. fr.* 2, 1, 3: *Racilius de privatis me primum sententiam rogavit.* Lorsque Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 1, 1, dit d'une séance nombreuse du sénat : *Consulares nos fuimus et duo consules designati, P. Servilius, M. Lucullus, Lepidus, Volusius, Glabrio, prætores,* le mot *pretor* du ms. doit être remplacé par *prætorii.* — Pour le serment des duumvirs, des édiles et des questeurs du statut de



qui rapporte la *sententia* ou le vote à un magistrat : quand les magistrats et les sénateurs sont nommés les uns à côté des autres, c'est aux derniers que ces fonctions sont restreintes. Les magistrats présents sont même expressément exclus du calcul des votes au temps de la République (1), et le droit de vote des magistrats à l'époque impériale est encore plus expressément nié, soit en ce qu'il leur est refusé en principe (2), soit en ce que l'exercice qui leur en est donné dans les séances présidées par l'empereur est caractérisé comme une exception (3). Cette exception elle-même a évidemment pour base l'idée qu'en face du prince les magistrats sont tous de simples particuliers. A l'inverse, le prince, bien que magistrat, a été exceptionnellement autorisé, sans doute par une clause expresse de sa loi d'investiture, à voter comme sénateur, lorsqu'il n'occupe pas lui-même la présidence du sénat (4).

Droit de parole des promagistrats.

Ce qui est vrai des magistrats, l'est également des promagistrats. Si le promagistrat participe à la séance du sénat, ce qui exige qu'elle ait lieu hors du *pomerium* (5), il ne peut

Salpensa, c. 26: *Neque se aliter consilium habiturum neque aliter daturum neque sententiam dicturum*, il faut sans doute admettre que ce qui s'appliquait à Rome au prince (note 3) s'appliquait dans le droit municipal aux magistrats supérieurs, et que, de même que la première partie du serment ne concerne que le duumvir, la seconde ne s'applique qu'aux édiles et aux questeurs.

(1) Cicéron, *Cum sen. gr. egit*, 10, 26 : *Quo die cum CCCCXVII senatores essetis, magistratus autem omnes adessent, dissensit unus.*

(2) Tacite, *Hist.* 4, 41 : *Senatus inchoantibus primoribus jus jurandum concepit, quo certatim omnes magistratus, ceteri ut sententiam rogabantur, deos testes advocabant*, oppose les magistrats, selon la juste remarque de Nipperdey (*ad Ann.* 3, 17), directement aux sénateurs en droit de voter.

(3) Tacite, *Ann.* 3, 17 : *Primus sententiam rogatus Aurelius Cotta consul — nam referente Cæsare magistratus eo etiam munere fungebantur... censuit.* Le droit municipal de l'Empire était peut-être organisé d'une manière analogue (p. 128, note 3).

(4) Tacite, *Ann.* 1, 17 : cf. tome V, la partie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur le droit de l'empereur de faire des propositions au sénat. Il n'est pas dit, mais il est vraisemblable que ce droit ne s'exerçait pas lorsque c'était le prince qui présidait.

(5) A ce point de vue, le magistrat qui tient une séance du sénat hors du *pomerium* « donne le sénat » (*senatum dat*) au promagistrat (Tite-Live, 26, 21, 1. 28, 38, 1. 38, 44, 9. 41, 6, 4; cf. Dion, 41, 25). Mais le magistrat « donne le sénat » pareillement à l'étranger qui désire parler au sénat, en l'y introduisant (p. 144, note 4). L'acte de *dare senatum* a une valeur différente, selon

pas, à la façon des personnes étrangères au sénat, être simplement admis à prendre la parole et être ensuite congédié, et l'on ne peut pas non plus lui donner la parole dans l'ordre hiérarchique comme à un non-magistrat exerçant ses droits de sénateur. Il est mis sur le même pied que les magistrats dépourvus du droit de convoquer le sénat; par conséquent, il doit avoir eu le même droit à la parole que les magistrats (1), tandis que le *jus sententiæ* et le droit de vote étaient pour lui présentement suspendus.

Altercatio.

Le droit de parole reconnu aux magistrats pouvait donner ouverture dans le sénat à un débat dans le sens moderne du mot avec discours et réponses, à une *altercatio* (2), tandis qu'en dehors de là cela ne pouvait se produire qu'abusivement dans les débats du sénat par suite de la subordination du droit de parler des sénateurs à l'ordre de la liste.

Communications faites avant le commencement des débats.

Avant de passer à l'étude de la communication en forme adressée par le magistrat au sénat et de la façon dont est traitée cette communication, nous devons ici nous occuper des com-

---

qu'un obstacle de fait ou de droit empêche de parler dans le sénat. Les portes de la curie ne s'ouvrent à l'étranger que par la permission du magistrat. Le proconsul *ad urbem* entre dans le temple de Bellone absolument en vertu du même droit que l'édile curule entre dans la curie située auprès du *comitium*. Ni l'un ni l'autre ne peut provoquer la séance; mais, si elle a lieu, tous deux ont par là même le droit d'y prendre part. Willems, 2, 189, en assimilant le proconsul aux députés étrangers, n'a pas réfléchi à cela et ne s'est pas demandé si Pompée s'est retiré du temple d'Apollon lorsqu'a commencé l'interrogation des sénateurs (note 2).

(1) La preuve en est dans la façon dont se comportent les promagistrats dans le sénat; cf. par exemple, Cicéron, *Ad fam.* 8, 4, 4. *Ad Q. fr.* 2, 3, 3.

(2) Les luttes oratoires proprement dites se livrent régulièrement au sénat entre magistrats; ainsi, pour donner seulement des exemples qui sont expressément signalés comme des *altercationes*, entre les consuls et les tribuns (Tite-Live, 28, 45, 6. 33, 22; Cicéron, *Ad fam.* 1, 2, 1; cf. *Ad Att.* 4, 13); entre les préteurs et le proconsul César (Suétone, *Cæs.* 23); entre le proconsul Cn. Manlius et les chefs de la commission de dix membres (Tite-Live, 38, 44 et ss.), lesquels ne parlent évidemment pas en vertu de leur droit de suffrage, mais en vertu d'une permission extraordinaire du président, en dehors de leur tour (p. 131, note 4). Lorsqu'un sénateur participe à l'*altercatio*, c'est toujours par une dérogation à la procédure parlementaire (p. 175). L'*altercatio* se présente plus fréquemment dans les débats ouverts devant le peuple (Tite-Live, 4, 6, 1. c. 53, 5. 8, 33, 10. Cicéron, *Brut.* 44, 164).

munications que le président fait au sénat sans qu'elles contiennent une *relatio* ou qu'il permet de faire à d'autres. Elles se fondent exclusivement sur son pouvoir discrétionnaire et il n'y a pour elles ni dénomination technique (1) ni règles précises. Le président peut porter à la connaissance du sénat les faits dont il a été informé, faire lire au sénat les lettres qui lui sont parvenues, en particulier les lettres officielles adressées d'après la coutume romaine aux magistrats en droit de présider le sénat et au sénat lui-même (2), inviter à faire des communications verbales des membres du sénat et même des non-sénateurs (3). Il est également permis parfois au sénateur isolé de faire spontanément, avant qu'on n'aborde l'ordre du jour (*ante relationem*), une pareille communication (4). Dans les derniers temps de la République, il est même arrivé que le président développât ses opinions et ses vues sur une question pendante sans lier à cela aucune proposition, comme dans l'exemple fourni par le premier discours de Cicéron contre la loi agraire Servilia (5), ou qu'il interpellât des membres isolés

(1) Elles sont distinguées de la relation seulement par l'évitement des expressions qui sont techniques pour désigner cette dernière.

(2) César, *B. c.* 1, 1 : *Litteris Cæsaris consulibus redditis ægre ab his impetratum est summa tribunorum plebis contentione ut in senatu recitarentur, ut vero ex litteris ad senatum referretur, impetrari non potuit.* Le président est par conséquent obligé de communiquer les lettres adressées de cette façon. Autres exemples dans Cicéron, *Ad fam.* 10, 12, 3. *Ep.* 16, 1. 12, 25, 1. *Ad Brut.* 2, 2. 7, etc. Cf. au sujet de l'adresse, tome III, la théorie du Tribunat du peuple sur le droit de relation des tribuns, première note.

(3) Il suffit de rappeler les événements connus de la conspiration de Catilina, Salluste. *Cat.* 30. Plutarque, *Cic.* 15. 19. Drumann, 5, 452. 493.

(4) Tite-Live, 35, 8, 4 : *Ante relationem* ; 29, 16. C'est de cette façon et non comme l'expression de *sententiæ* qu'il faut comprendre la discussion des membres de l'ambassade de dix membres contre Cn. Manlius (p. 130, note 2). Il arrive aussi qu'un magistrat qui ne préside pas ou un sénateur pose une question au président (Tite-Live, 28, 45, 2 ; Plutarque, *Sull.* 31), ou à un autre sénateur (Tite-Live, 40, 35, 10 ; Cicéron, *Ad Att.* 4, 2, 4) ; mais les exemples sont rares et l'usage est contraire, quoique naturellement de pareilles dérogations au règlement fussent possibles avec l'assentiment du président.

(5) Un autre exemple est le discours tenu, à la fin de 697, par le tribun Lupus au sénat sur la question du partage des terres de Campanie : *Sententias se rogaturum negavit, ne quod onus simultatis nobis imponeret* (Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 1, 1).

sur leurs opinions et leurs vues, comme Cicéron fit à Catilina (1); on ne peut pas au moins l'en empêcher, quoique les deux choses soient en dehors de la procédure ordinaire (2). Il ne se lie de débat postérieur à une pareille communication que lorsque le président permet à un membre de lui répondre. Le droit de répliquer à une interpellation personnelle, comme Catilina répliqua à Cicéron (3), ne peut assurément guère être refusé par lui, et, même lorsqu'un tiers n'avait pas été attaqué de cette façon, il a sans doute été répondu au président du sein de l'assemblée (4). — A l'époque de la République, ces débats sans forme engagés avant la *relatio* en ont souvent provoqué une, mais ils sont restés eux-mêmes sans portée spéciale. Les acclamations anonymes en ont une plus grande dans le sénat romain. Elles n'y servent pas seulement comme partout à exprimer l'approbation et le mécontentement (5); elles servent, dans une certaine mesure, comme le droit de parler hors de la question, à remplacer l'initiative parlementaire qui fait défaut aux membres du sénat. Il est arrivé de bonne heure et fréquemment qu'à la suite d'une communication faite au sénat, les magistrats et en première ligne le président actuel fussent invités par acclamation à faire une *relatio* (6); et des

---

(1) Un autre exemple est fourni par les questions posées, au sénat, par le consul de 698 Marcellus à Pompée et à Crassus pour savoir s'ils avaient l'intention de briguer le consulat (Plutarque, *Crass.* 15).

(2) C'est pourquoi Catilina demande le dépôt d'une relation. Cicéron, *In Cat.* 1, 8, 20 : « *Refer, inquis, ad senatum* » : *non referam.*

(3) Cicéron, *Pro Mur.* 25, 51 : *Catilinam excitavi atque eum... jussi... dicere.* Drumann, 5, 462.

(4) Après que le tribun mentionné p. 131, note 5, a adressé au sénat un discours politique et a déclaré pour finir qu'il ne veut pas provoquer de vote et se tient pour assuré de l'assentiment du sénat, le sénateur qui aurait dû avoir le premier la parole fait remarquer qu'il n'a le droit de tirer aucune conclusion du silence du sénat.

(5) Salluste, *Cat.* 53 : *Postquam Cato adsedit, consulares omnes itemque senatus magna pars sententiam ejus laudant... alii alios increpantes timidos vocant.* D'autres témoignages seraient superflus.

(6) Tite-Live, 30, 21, 10 : *Conclamatum deinde ex omni parte curiæ est, uti referret P. Ælius prætor.* 42, 3 : *Fremitus in curia ortus est*; *ex omnibus partibus postulabatur, ut consules eam rem ad senatum referrent,* et plus loin : *Cum priusquam referretur appareret, quid sentirent patres.* 23, 22, 4. 26, 29, 6. 29, 16, 3 : *Grata ea patribus admonitio fuit jussisque referre consulibus.* Ci-



invitations de ce genre lui ont été plus d'une fois adressées même au cours de délibérations portant sur des matières hétérogènes (1).

La délibération préalable sous le Principat.

Sous le Principat, la délibération préalable tient une place plus large et obtient une importance plus grande. Les communications orales ou écrites faites au sénat par l'empereur avant le commencement de la procédure qui aboutit à une résolution, desquelles il sera traité au sujet du sénat de l'Empire, sont de beaucoup plus étendues et ont une portée politique plus considérable que les communications de même nature du temps de la République; en outre, les magistrats et les membres du sénat lui adressent, à cette époque, fréquemment des allocutions avant le commencement de la procédure régulière. Ce qu'il y a de plus important pour la marche des travaux de l'assemblée, c'est, d'une part, que ces communications, si elles sont de nature à provoquer une relation et une résolution, anticipent fréquemment sur la première et, en provoquant des acclamations ou des expressions d'opinions d'autres membres, assez souvent sur la seconde (2), c'est, d'autre part, que, si elles

---

céron, *Ad fam.* 10, 16, 1. Salluste, *Cat.* 48. Il ne faut pas confondre avec cela les votes tendant à la délibération d'une question dans le sénat (Tite-Live, 26, 2. 3. par ex.).

(1) Dans Tite-Live, 40, 26, 4, le départ des consuls pour l'armée est demandé : *Id ut facerent, pro se quisque patrum vociferari.* Cicéron, *Pro Sest.* 32, 69: *In senatu privati* (c'est-à-dire les sénateurs dépourvus du droit de proposition) *ut de me sententias dicerent* (c'est-à-dire *ipsi*, p. 128, note 3) *flagitabant.* 11, 25; *De domo,* 26, 70; *Cum pop. gr. ag.* 5, 11. Il affirme la même chose au sujet de son triomphe, *Ad fam.* 16, 11, 3. Pline, *Ep.* 6, 19 : *Causa subitæ caritatis... proximis comitiis honestissimas voces senatus expressit : « Candidati ne conviventur! ne mittant munera ! ne pecunias deponant! »*

(2) On rencontre souvent des exemples de ces débats *ante relationem.* Tacite, *Ann.* 13, 26 : *Actum in senatu de fraudibus libertorum efflagitatumque, ut adversus male meritos revocandæ libertatis jus patronis daretur ; nec deerant qui censerent* (c'est-à-dire que la majorité était disposée à voter ainsi). *Sed consules relationem incipere non ausi ignaro principe, perscripsere tamen consensum senatus.* Après avoir délibéré avec ses confidents, Néron détourne par lettre le sénat de voter une résolution ; le *consensus,* qui techniquement est l'opposé de la détermination légale de la majorité (*Res gestæ,* p. 147), est déjà fixé par le débat préalable. Le débat sur le renouvellement de la défense de recevoir des honoraires dans Tacite, 11, 5, est de même nature : le consul désigné prend d'abord longuement la parole, et de nombreux sénateurs expriment leur assentiment par acclamation et en se levant

ne sont pas suivies d'une résolution, elles en tiennent lieu et qu'en ce sens l'acclamation se place, comme une seconde forme de résolution, à côté des résolutions prises selon la procédure régulière (1). La motion ainsi faite par un sénateur est criée dans une forme qui la rend susceptible de l'adhésion d'autres collègues et de sa rédaction sans nom d'orateur, mais pourtant avec addition du nombre des adhérents; si la procédure ordinaire vient ensuite se greffer sur celle-là, elle se limite au vote en premier lieu du chef du sénat et à l'acclamation des autres sénateurs remplaçant leur interrogation successive et leur vote (2).

---

de leur place tandis que d'autres protestent (*obstrepentibus iis quibus ea contumelia parabatur*) et entourent l'empereur (*circumsistunt*) en le priant d'intervenir. La relation n'a pas encore eu lieu : on veut déterminer le président à la faire, et le consul désigné ferait alors sa motion. L'affaire finit par la relation du président et la proposition par l'empereur d'une solution intermédiaire au moment de l'interrogation des sénateurs. Pline, *Ep.* 13, décrit clairement et en détail un autre cas semblable. Il demande la parole (*jus dicendi peto*) avant le commencement des débats (*ante relationem*), en dehors du règlement (*extra ordinem*), mais conformément à la coutume (*permiseras*, dit-il ensuite au président, *quod usque adhuc omnibus permisisti*). Il est plusieurs fois interrompu, et même le président lui rappelle de parler à son tour (p. 151, note 1); mais il termine son discours dont l'objet est de faire connaître une pétition à adresser à l'empereur pour l'admission d'une action criminelle. Le discours lui-même n'a aucune suite directe (c. 9 : *Aguntur alia*); mais la proposition désirée est faite par un magistrat sous l'influence de Pline (c. 13 et ss.: *Jam censendi tempus*) et cette délibération est quant au résultat effectif immédiatement reliée à la délibération préalable.

(1) Auguste fut, d'après Suétone, 58, salué comme *pater patriæ* dans la curie par le sénat *neque decreto neque acclamatione, sed per Valerium Messallam... mandantibus cunctis*. S'il ne peut y avoir de séance du sénat pour des raisons de forme, le sénat se réunit sans formes, et on recourt à la procédure d'acclamation (*Vita Claudii*, 4). Cf. la partie de la rédaction par écrit des sénatus-consultes.

(2) Les *acclamationes* se rencontrent dans les débuts de l'Empire à peu près comme sous la République (Suétone, *Aug.* 58, note 1; puis Dion, 58, 10) : elles jouent déjà un rôle saillant dans Pline, *Paneg.* 73 et ss.; on les trouve souvent dans les biographies impériales et dans le procès-verbal du sénat placé en tête du code Théodosien. Parmi les prétendus titres insérés dans les biographies impériales, qui pourraient tout au moins avoir une valeur probatoire relativement au schéma de cette procédure, la *Vita Maximini*, 16, distingue la première acclamation suivant la lecture de la lettre, la *relatio* et la deuxième acclamation qui s'y rattache. On trouve également dans les acclamations *Vita Commodi*, 19, le cri : *Refer, refer, perroga*. Ailleurs (*Vita Taciti*, 3 et ss.; *Vita Probi*, 11. 12; sans doute aussi, *Vita Maximini*, 26) la première acclamation suit la *relatio* (*Vita Taciti*, 4), puis vient (*deinde omnes interrogati : Vita Taciti*, 5) la *sententia* du sénateur interrogé le pre-

C'est là le point de départ de la dernière phase qui se présente à nous dans les débats du sénat de l'an 438 après J.-C. sur l'introduction du Code théodosien en Occident : il n'y est plus aucunement question de résolution et il n'y a de mentionnées que la communication impériale et les acclamations du sénat.

Les délibérations en forme du magistrat avec le sénat se décomposent en quatre parties : la relation et son exposition ; l'interrogation successive des sénateurs ; la position de la question et le vote. Nous les étudierons sucessivement toutes quatre dans cet ordre.

I. Relation et Exposition.

Il y a, à l'origine, pour désigner la communication soumise au sénat par le magistrat, deux expressions techniques différentes selon que le magistrat poursuit la ratification d'une résolution du peuple ou la délibération d'un décret de magistrat. Le premier acte s'appelle *referre ad senatum* et est corrélatif (1) à celui de *ferre ad populum* (VI, 1, p. 355); le second s'appelle *Consulere et referre.*

mier et sur elle la seconde acclamation. Il est par conséquent indifférent pour cette procédure que la première précède ou suive la relation ; la relation précède toujours la seconde acclamation qui remplace l'interrogation des sénateurs et le vote.

(1) Si la « représentation » au sénat se rapporte, dans l'acception ordinaire, à la première présentation faite au peuple, *referre* peut, comme dans d'autres constructions (*rem judicatam referre* : Cicéron, *De domo*, 29, 78), désigner aussi, par rapport au sénat, la reprise des débats devant lui-même; on trouve, dans ce sens, *rem ad senatum referre* (sénatus-consulte dans Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 7 rapproché de 6) ou *rem integram ad senatum* (*postea*, ajoute Tite-Live, 27, 25, 2) *referre* (Cicéron, *Ad Att.* 4, 17, 3[16, 6]; Tite-Live, 27, 25, 2. 36, 1, 5. 39, 19, 1. c. 38, 6), l'amphibologie étant empêchée dans les derniers textes par l'addition « non encore décidée. » — Les Grecs n'ont pas de mot technique pour traduire *referre* ; χρηματίζειν, qui est ordinairement employé dans ce sens, désigne n'importe quelle délibération officielle, celle du sénat comme celle du peuple ou simplement des magistrats. — *Referre* est employé incorrectement par Cicéron, *In Pison.* 11, 25, pour la proposition faite par un sénateur ; par Tite-Live, 29, 16, 1, pour les paroles prononcées dans la délibération préalable à la séance.



senatum consulere (1), en grec συμβουλεύεσθαι τῇ συγκλήτῳ (2). Symétriquement le premier aboutit à la *patrum auctoritas* (3), le second au *senatus consultum*, en grec δόγμα (4). Les titres qui nous ont été conservés concordent tous en ce sens qu'ils appartiennent sans exception à la seconde catégorie et par suite emploient exclusivement la seconde dénomination: *referre* n'est jamais employé dans un titre romain pour la déposition d'un sénatus-consulte, et il n'est pas rigoureusement correct dans cette acception, si fréquemment qu'il soit employé déjà par Cicéron et ensuite par les écrivains postérieurs comme synonyme de *consulere* (5). Mais la terminologie romaine n'a

(1) Le plus ancien titre qui l'atteste est le sénatus-consulte des Bacchanales de 568 : *Senatum consoluerunt,* avec lequel concordent les titres latins de 593 (Suétone, *Rhet.* 1) et 595 environ (sénatus-consulte *de Tiburtibus*). Les exemples sont peu nombreux, parce que la présentation par le magistrat, qui, dans les titres complets, est mentionnée avant la date, le lieu et les témoins du titre, est fréquemment omise dans les copies, comme superflue à côté de la mention de l'exposé (*verba fecit*). Il n'est pas nécessaire de citer de témoignages tirés des auteurs; Varron (dans Aulu-Gelle, 14, 7, 2. 4), Cicéron (*Cat.* 3, 7, 13; *Ad Att.* 12, 21, 1) et Tite-Live (1, 32, 10. 11) emploient le mot; mais il est solennel et en train de vieillir; on dit habituellement *referre ad senatum.* — Au reste *consulere* se dit aussi de l'interrogation du peuple (Cicéron, *Pro Mil.* 47, 16; *De leg.* 3, 5, 11 rapproché de VI, 1, p. 384, note 2; Festus, p. 266, v. *Rogatio.*)

(2) Les plus anciens exemples de cette formule inconnue à la langue grecque proprement dite sont fournis par les titres de Delphes de 568 (Lebas, II, 852) et de Thisbé de 584 (Bruns, *Fontes,* p. 252); en outre cette formule se trouve dans les sénatus-consultes relatifs à Narthakion, vers 608 (*Bull. de corr. hell.* 1882, p. 356), à Priene, de 619 (Dittenberger, *Syll.* 241), à Stratonikeia, de 673 (*Bull. de corr. hell.* 1885, p. 437, ligne 19), à Asclépiade, de 676 (Bruns, p. 158) et aux Juifs, de l'an 707 (Josèphe, 14, 8, 5). La formule βουλὴν συνήγαγε dans le titre de Josèphe, 13, 9, 2, est suspecte.

(3) Dion, 55, 3 (qui d'ailleurs ne pense pas spécialement à cette acception du mot) déclare *auctoritas* intraduisible (ἑλληνίσαι αὐτὸ καθάπαξ ἀδύνατόν ἐστι).

(4) *Consultum* n'est pas traduit par συμβούλιον, dont le sens technique est *consilium,* et il ne l'est par προβούλευμα que lorsque le sénatus-consulte intervient pour préparer un vote du peuple (souvent dans Denys; aussi dans Dion, 36, 22). La langue de la diplomatique gréco-romaine le traduit, comme on sait, habituellement par δόγμα, en se rattachant à la traduction de *censere* par δοκεῖν. De même que συμβουλεύεσθαι, δόγμα dans ce sens de droit public est étranger à la langue grecque pure.

(5) Tandis que *consulere* s'est maintenu dans les exordes, tant qu'ils ont eux-mêmes subsisté, les titres du temps de Cicéron (Cicéron, *Ad fam.* 8, 8) le remplacent déjà dans le texte par *ad senatum referre,* et le langage de

pour désigner cet acte d'autre expression que *relatio*, puisque *consultatio* ne se dit pas de l'interrogation du sénat, et, sous le Principat, *relatio* est devenu pour le sénatus-consulte une expression aussi technique que *referre* (1).

Le droit de soumettre une question au sénat se confond avec le droit de le convoquer, et il n'y a par conséquent besoin ici d'aucun développement sur les magistrats qui le possèdent. Mais c'est exclusivement un droit des magistrats. Selon les circonstances, le magistrat peut encourir une peine en omettant de faire une *relatio*; mais il ne peut pas être forcé à la faire, par le sénat moins que par personne (2). Le sénat peut tout au plus s'il désire délibérer sur une question déterminée et si le magistrat ne consent pas à la lui soumettre, repousser jusqu'à nouvel ordre toutes les autres propositions (p. 124). On ne pouvait par conséquent refuser aux consuls au temps de l'Empire la faculté d'interroger l'empereur, quand cela leur semblait convenable, avant l'ouverture des débats, et de ne donner suite à la *relatio* que si l'empereur leur renvoyait la question pour y être soumise (*relationem remittere*) (3). Mais, tout au moins dans la période récente de l'Empire, on paraît être allé plus loin et, du moins dans certains cas, avoir fait un devoir pour le président

Le droit de relation sous le Principat.

Cicéron et des écrivains postérieurs jusque et y compris les pseudo-titres *Vita Aurel.* 19 ; *Vita Tac.* 3, est le même.

(1) Le mot *relatio* est employé par Cicéron, *In Pis.* 7, 14. 13, 29 ; il ne lui est pas habituel. Il se trouve ensuite dans Tite-Live, 3, 39, 2. 32, 22, 8, et plus tard fréquemment et au sens technique, ainsi dans le *senatus consultum per relationem discessionemque* de la loi d'investiture de Vespasien, dans le *jus relationum* impérial (v. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur ses propositions écrites) ; il est aussi souvent dans Tacite. *Relator* n'est employé pour le magistrat qui fait la présentation que par Balbus, dans Cicéron, *Ad Att.* 8, 15 A, 2.

(2) César, *B. c.* 1, 1 (p. 131, note 2). Cicéron, *In Cat.* 1, 8, 20 (p. 132, note 2). *Ad fam.* 12, 25, 1. 16. 11, 3. Plus haut, p. 132, note 6, p. 133, note 1.

(3) V. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur l'interrogation préalable de l'empereur. Souvent les consuls ont des scrupules à ouvrir les débats sans que l'empereur en ait préalablement connaissance (Tacite, *Ann.* 5, 4 : *Junius Rusticus... monere consules ne relationem inciperent*. 13, 26. p. 133, note 2), et la prise de résolution est aussi différée jusqu'à ce que l'empereur ne soit présent dans le sénat (*integrum negotium ad principem differre* : Tacite, *Ann.* 3, 52 ; cf. 3, 50. 4, 66).

de s'assurer préalablement de l'assentiment de l'Empereur (1).

Concours des relations.

Dans une séance, le droit de relation appartient, en dehors de celui ou de ceux qui ont convoqué le sénat, à tous les magistrats présents dont la puissance est supérieure à celle de l'auteur de la convocation. Par conséquent, sous la République, les tribuns du peuple sont libres de faire des relations dans toutes les séances convoquées par un consul ou un préteur (2); mais les préteurs ne le sont pas d'en faire dans celles convoquées par un consul. Cependant le consul pouvait peut-être le leur permettre (p. 89, note 3), et Auguste les a sous ce rapport mis sur le même pied que les tribuns; mais cette règle n'a pas subsisté (3). — Sous le Principat, les matières soumises à l'assemblée par l'empereur en personne doivent passer avant toutes les autres (4). En outre, l'Empereur avait également le droit d'adresser au sénat des relations écrites qui étaient ensuite reprises par le président et faites par lui (5), et elles avaient aussi probablement, quoique avec limitation à un chiffre déterminé, la priorité sur les autres (6). — Tout

(1) Dans le texte mutilé de Dion, 78, 19, il est question d'un sénatus-consulte défavorable au nouvel empereur Macrin : [Καὶ μέν]τοι κατ' ἄνδρα [πάντων] ἐρωτηθέν[των περὶ] τῶν τιμῶν [αὐτοῦ] /// τε ἀμφιβόλω[ς ἀπεκρί]ναντο καὶ ο////// [Σα]τουρνῖνος ν//////// τιαν τρόπον [τινὰ ἐπι]φημιζομεν//////// στρατηγῶν ////[μὴ ἐ]ξεῖναι οἱ μη[δεμίαν ψῆ]φον περί του [προθεῖ]ναι, ἵνα μὴ ὁ /////// νήσῃ σφίσι[ν· καὶ ταῦτα] μὲν ἔξω τοῦ [καθεστη]κότος ἐγ[ένετο· οὐ γὰρ ἦν νόμιμο]ν ὑπὲρ οὐδενὸς [πράγμα]τος σκέψιν τινὰ [ἐν τῷ] βουλευτηρίῳ μὴ [κελεύο]ντος τοῦ αὐτο[κράτορο]ς γενέσθαι. On ne peut décider quelle sorte de résolution est prise là sans l'assentiment préalable de l'empereur. Mais Bekker a certainement restitué la fin du texte d'une manière exacte. — La relation du biographe de Macrin, c. 6, d'après laquelle il demande au sénat la consécration de son prédécesseur, *cum possimus imperatorio jure præcipere*, ne doit pas être prise en considération.

(2) Le préteur se refusant à déposer une proposition dans une séance convoquée par lui, cinq tribuns le font à sa place (Cicéron, *Ad fam.* 10, 16, 1). Cf. tome III, la théorie du Tribunat, sur le droit de relation des tribuns..

(3) Cf. tome III, la théorie du Consulat, sur la convocation du sénat.

(4) Cf. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur ses propositions verbales.

(5) C'est ce que montre la procédure suivie pour la proposition d'Hadrien de l'an 129 sur la pétition d'hérédité (*Dig.* 5, 3, 20, 6) : *Quod... consules v. f. de his quæ imp. Cæsar... V non. Mart... libello complexus esset.*

(6) Cf. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur ses propositions écrites.

cela ne s'appliquait que lorsque les magistrats ne s'entendaient pas pour faire une relation commune. Entre collègues, la relation commune est, de même que la convocation commune, une chose fréquente (1); mais des magistrats inégaux ont aussi présenté des questions à l'interrogation des sénateurs de façon qu'il fallut passer au vote sur toutes en même temps (2).

Etendue de la *relatio.*

La relation du magistrat délimite le domaine sur lequel les sénateurs sont invités à s'exprimer. Une résolution du sénat qui se trouve en dehors de ce domaine est nulle, au moins dans les institutions d'Auguste (3), tandis qu'au temps de la République le magistrat était peut-être libre de faire entrer dans la question posée un vote en dehors de la *relatio*. Nous verrons qu'il pouvait exclure du vote une motion quelconque, même rentrant dans la question. Des objets divers pouvaient être mis en délibération simultanément, soit par le même ma-

(1) C'est là la *communis relatio* de Tite-Live, 26, 28, 3; la division est demandée dans Tite-Live, 33, 22, 1.

(2) Les délibérations du mois de janvier 698 sur la rentrée du roi d'Égypte dans son royaume (p. 98, note 6) avaient pour base la relation conçue en terme généraux du consul Marcellus et celle du tribun Rutilius Lupus sur le point de savoir si Pompée devait le faire rentrer. Là-dessus, cinq résolutions furent proposées : par Bibulus, que sa rentrée fût assurée sans déplacement de troupes par trois commissaires n'ayant pas pour le moment d'*imperium*; par Crassus, même rédaction avec suppression de la clause excluant les personnes ayant un *imperium;* par Hortensius, même rédaction avec substitution aux trois légats du gouverneur actuel de Cilicie; par Volcacius, que cette mission fût donnée à Pompée; par Servilius Isauricus, qu'on ne le ramenât pas en Egypte. Ainsi donc, les trois premières motions se rapportent à la relation de Marcellus en repoussant celle de Lupus ; la quatrième s'accorde avec les deux; la cinquième les repousse toutes deux. La relation de Lupus n'était pas nécessaire; car celle du consul n'excluait pas Pompée, et tout votant pouvait proposer comme résolution ce que désirait le tribun; mais pratiquement il était d'une importance essentielle que cette résolution anticipât sur la relation et n'eût pas besoin d'attendre l'arrivée du tour de parole du premier sénateur qui lui serait favorable. — La relation du consul C. Marcellus et celle du tribun Curio concourent d'une manière analogue, à la fin de 704, dans les affaires de Pompée et de César (Appien, *B. c.* 2, 30; Plutarque, *Pomp.* 58).

(3) Quand, à l'occasion d'une délibération sur l'attribution du gouvernement d'Afrique, un sénateur propose de défendre aux gouverneurs d'emmener leurs femmes, on lui objecte que c'est en dehors de la question (Tacite, *Ann.* 3, 34 : *Neque relatum de negotio*). Autre cas dans Tacite, *Ann.* 15, 22 (p. 177, note 3). La relation n'enchaîne pas les discours, mais, en vertu des institutions d'Auguste, le vote.

gistrat, soit par des magistrats différents (1); le président délimite à son gré le cercle des questions à traiter dans chaque délibération, et la division ne peut pas être demandée par un sénateur dans cette phase des débats (2). Il est probable qu'on a fréquemment rassemblé ainsi un grand nombre de questions d'importance secondaire et ne comportant point de discussion afin d'abréger les délibérations, aucune différence essentielle ne pouvant d'ailleurs être faite selon que les questions soumises à l'assemblée l'avaient été ou non par la même personne. A la vérité, il faut toujours ajouter que la coutume, qui tenait lieu de règlement, apportait des bornes raisonnables à ce système de groupement et que cela permettait aux sénateurs de tenir compte, dans leurs propositions de résolution, de toutes les questions qui leur étaient soumises en même temps.

Objet des délibérations:

La relation n'est pas la déposition d'un projet, ou tout au moins elle ne doit pas l'être. Cette idée ressort de la manière la plus nette dans le principe que Varron pose en tête de son exposition de ce système : la relation peut être ou illimitée ou

(1) La réunion fréquente de plusieurs relations pour les matières moins importantes résulte de ce que, pour des matières importantes, le sénat prescrit *ne quid conjunctim de ea re referatur a consulibus* (sénatus-consulte dans Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 5. *Ep.* 9, 5). C'est confirmé par la septième Philippique de Cicéron (p. 121, note 2), qui prouve en même temps qu'un consul et un tribun pouvaient mettre en délibération à la fois l'un des questions de voirie et de monnaie et l'autre une question concernant les *luperci*. Il n'y a pas d'autres témoignages sur la combinaison d'objets disparates par l'auteur de la même relation; car la relation *de provinciis quæstorum et de ornandis prætoribus* (*Ad Q. fr.* 2, 3, 1) traite de questions connexes. Mais il n'en est pas besoin; car ce qui est vrai de plusieurs référants l'est à plus forte raison du même; et la cause de l'absence de témoignages est sans doute uniquement que nous ne sommes renseignés sur les délibérations du sénat que pour les affaires importantes.

(2) Il n'est admissible de demander directement la division que dans la troisième phase des débats. Naturellement les sénateurs pouvaient de suite exprimer leurs vœux et au cas le plus extrême repousser la *relatio* telle qu'elle leur était soumise. *Principes senatus*, dit Tite-Live, 8, 14, *relationem consulis* (sur le traitement des Latins vaincus) *de summa rerum laudare, sed cum aliorum causa alia esset, ita expediri posse consilium dicere, ut pro merito cujusque statueretur, si de singulis nominatim referrent populis : relatum igitur de singulis decretumque.*



restreinte à des matières déterminées (1). La « relation illimitée », qui au sens textuel du mot s'anéantirait elle-même, désigne le débat général *de re publica*, sur les affaires publiques, qui était à sa place dans des circonstances particulièrement dangereuses (2) et qui probablement en outre avait lieu d'une manière constante, au commencement de chaque année, spécialement pour la mobilisation annuelle (3). Dans ces séances générales, le cercle des débats était probablement tracé par la coutume; dans les séances ordinaires, c'étaient des questions spéciales qui étaient mises en discussion. Mais, dans les unes et dans les autres, le rôle du magistrat devait légalement être passif; il devait exclusivement indiquer la question à vider et ne pas proposer lui-même de solution. Selon l'ex- *de re publica;*

(1) Dans Aulu-Gelle, 14, 7, 9 : *Referri oportere aut infinite de re publica aut de singulis rebus finite.*

(2) Telles furent les séances dans lesquelles fut résolue la guerre contre Hannibal (Tite-Live, 21, 6, 2 : *Cum legatis* — des Saguntins — *in senatum introductis de re publica rettulissent*) ; celle qui suivit la bataille du lac Trasimène (Tite-Live, 22, 11, 1 : *De bello deque re publica dictator rettulit*) ; celle tenue dans le camp devant la ville, quand Hannibal était aux portes (Tite-Live, 26, 10, 2 : *Consules senatusque in castra venerunt ; ibi de summa re publica consultatum*); celle convoquée par L. Opimius contre Gracchus (sénatus-consulte dans Cicéron, *Phil.* 8, 4, 14 : *Quod L. Opimius verba fecit de re publica, de ea re ita censuerunt*); celle dans laquelle fut résolue l'exécution des partisans de Catilina (Cicéron, *In Cat.* 3, 6, 13 rapproché de 1, 4, 19 : *Indiciis expositis atque editis senatum consului, de summa re publica quid fieri placeret*); celle dans laquelle fut résolue la guerre avec César (César, *B. c.* 1, 1 : *Referunt consules de re publica*) ; les séances du 1er (p. 98, note 1) et du 2 septembre 710 (Cicéron, *Phil.* 1, 1, 1 : *Ante quam de re publica, p. c., dicam*) et du 1er janvier 711 (Cicéron, *Phil.* 6, 1, 1). C'est aussi d'une séance de cette espèce qu'il s'agit dans le sénatus-consulte de 703 (Cælius, *Fam.* 8, 8, 6 : *Quo minus de re publica quam primum ad senatum referri senatusque fieri possit*).

(3) A la vérité, on ne peut établir que les séances tenues au commencement de l'année, dans lesquelles était arrêté le plan de campagne en temps de guerre et qui, depuis que la mobilisation était devenue en fait quelque chose de constant, étaient devenues également constantes, aient été désignées par ce nom technique que pour les années de guerres sérieuses 537 (Tite-Live, 22, 1, 5) et 544, où le consul Marcellus en entrant en fonctions déclare ne pas vouloir référer *neque de re publica neque de provinciis* (les circonscriptions du commandement militaire) jusqu'au retour de son collègue (Tite-Live, 26, 26, 5), ce qui a ensuite lieu, c. 27, 17 ; or ces séances peuvent assurément être classées à aussi bon droit parmi celles étudiées note 2.

pression romaine, il doit demander au sénat ce qui doit être fait, *quid fieri placeat* (1). D'ailleurs il a le droit et le devoir de fournir aux sénateurs à ce sujet les informations nécessaires, d'autant plus qu'il n'y a pas d'ordre du jour qui leur soit communiqué et qu'ils n'ont aucune possibilité légale de préparer les questions. L'expression technique qui désigne ces informations, c'est celle qui désigne un discours, un exposé, *verba facere* (2), en grec λόγους ποιεῖσθαι (3). C'est un acte différent de la déposition de la relation par le magistrat, de l'acte de *consulere,* montrent les titres qui mettent les deux actes l'un à côté de l'autre, mais qui les distinguent rigoureusement (4). Si, il est vrai, le magistrat qui dépose la relation donne lui-même au sénat, comme c'est la règle, les informations nécessaires (5) et que par conséquent les actes de *consulere* (ou de *referre*) et de *verba facere* incombent à la même personne (6),

L'exposé du magistrat (*verba facere*).

(1) La formule elle-même (Cicéron, *Cat.* 3, 6, 13, p. 141, note 2; Salluste, *Cat.* 50; Tite-Live, 2, 31, 8. 8, 20, 11, etc.) est ancienne; elle n'a pénétré que tard dans la rédaction écrite des sénatus-consultes (p. 203, notes 3 et 5).

(2) Cette formule est celle employée d'ordinaire pour l'exposé introductif du débat. Cicéron l'emploie pour les propositions de résolutions, *De har. resp.* 7, 13, et relativement aux usages helléniques, *Verr.* 4, 64, 143. Elle est remplacée par *mentionem facere* dans Cicéron, *Verr.* 2, 39, 95. Dans le sénatus-consulte relatif à Oropos de l'an 681 voté à la suite d'une *cognitio* consulaire (Bruns, p. 162), elle est remplacée par la formule : (ὕπατοι) ἐπιγνόντες (*causa cognita*) ἀπήγγειλαν. Quand ce sont des prêtres qui font cet exposé, l'expression *verba facere* est remplacée par *nuntiare* ou une formule analogue (p. 144).

(3) La formule constante λόγους ποιεῖσθαι est remplacée dans Josèphe, 14, 8, 5 par διαλέγεσθαι, l'expression ἐπρέσβευσε, dans le même auteur, 13, 9, 2, est choquante (cf. p. 136, note 2).

(4) Dans tous les titres anciens et complets, c'est-à-dire dans les décrets relatifs à Thisbé de 584, à Tibur d'environ 595, à Narthakion, d'environ 608, à Priene de 619, à Stratonikeia de 673, à Asclépiade de 676 et aux Juifs de 707, cités p. 136, notes 1 et 2, on trouve indiqués, avant la date et les noms des témoins du titre, la relation, et après les mêmes mentions, l'exposé.

(5) Il en est ainsi pour le sénatus-consulte relatif à Asclépiade (p. 136, note 2) et pour celui relatif à Oropos de 681 (note 2) aussi bien que pour celui dirigé contre C. Gracchus (p. 141, note 2); et en outre pour ceux mentionnés dans Cicéron, *Ad fam.* 5, 2, 3. *Phil.* 10, 11, 25.

(6) C'est donc à bon droit que Cicéron, *In Pison.* 13, 29, résume l'activité du consul au sénat par les mots *de (aliqua) re verbum facere aut referre ad senatum.* Le second membre de phrase ne se rapporte pas, comme le pense

ils sont rassemblés en un seul. Après que le magistrat qui préside a prononcé la formule de prière en usage (1), il ne signale pas seulement la question à traiter : il adresse au sénat un discours sur les circonstances de fait qu'il lui paraît convenable de faire connaître. Sous le Principat, où il n'arrive guère que le vote d'un sénatus-consulte soit provoqué par une autre personne que par le magistrat qui préside, on procède communément de cette façon. — Il n'est naturellement pas permis au magistrat de faire porter son discours à la connaissance du sénat par l'intermédiaire d'un tiers; il fait seulement lire les pièces par une personne de service, comme tous ceux qui parlent en public (p. 86, note 4). Mais le prince a la liberté, même lorsqu'il est présent, de faire lire au sénat le discours qu'il lui adresse par un de ses questeurs ou par d'autres magistrats délégués par lui (2).

Cependant ce n'est pas toujours le magistrat qui préside qui fait cet exposé au sénat : non seulement il peut en remettre le soin à d'autres personnes (3); mais il est obligé par l'usage à le céder en matière religieuse et pour la réception des ambassades. Ces exposés faits dans le sénat romain par d'autres que les

---

Hübner, *De actis*, p. 23, au prétendu *s. c. per relationem*, qu'on a coutume de regarder à tort comme le terme opposé du *s. c. per discessionem* (p. 173, note 4); mais il n'y a pas davantage à l'effacer, comme on l'a également proposé pour sauver l'identification traditionnelle et irréfléchie de l'acte de *consulere* et de celui de *verba facere*.

(1) Suétone, *Gai.* 15 : *Auctor fuit, ut... adjiceretur... relationibus consulum « quod bonum felixque sit C. Cæsari sororibusque ejus.* » Tite-Live, 42, 30, 10, se rapporte sans doute à la même formule pour les comices (VI, 1, p. 449, note 3).

(2) Cf. tome IV, la théorie de la Questure, à la section des questeurs des généraux, sur les *quæstores principis*.

(3) Tite-Live, 43, 5, 2 : *Frater ejus* (du proconsul L. Cassius) *verba in senatu fecit*. Les édiles et les questeurs, qui n'avaient pas le droit de *consulere*, pouvaient aussi de cette façon provoquer le vote d'un sénatus-consulte avec l'assentiment du président. — La personne peut aussi logiquement être passée sous silence. La formule *quod verba facta sunt* dans le sénatus-consulte de 595 conservé par Suétone, *De Rhet.* 1, peut être abrégée. Mais elle se trouve également dans des décrets municipaux rédigés avec soin de la bonne époque, par exemple dans celui de Pise de l'an 4 après J.-C. (Orelli, 643 = *C. I. L.* XI, 1421). La formule *Quod universi verba fecerunt*, employée plus d'une fois dans les décrets municipaux, par exemple dans celui correctement rédigé de Ferentium, *C. I. L.* VI, 1492, n'est guère différente.

magistrats confirment de la manière la plus frappante la différence qui existe entre l'exposé et la relation qui émane nécessairement d'un magistrat.

Exposé des prêtres.

En matière religieuse, le président cède généralement la parole, désignée ici par le terme *nuntiare*, au représentant du collège sacerdotal le plus directement intéressé (1). Cependant d'autres particuliers encore peuvent, selon les circonstances, être autorisés par le magistrat à ouvrir des débats de ce genre (2).

Exposé des ambassadeurs.

On procède de la même façon pour toutes les ambassades qui viennent à Rome. Nous verrons, en nous occupant des relations extérieures, que les ambassadeurs des états étrangers et les particuliers étrangers que leurs relations personnelles d'amitié autorisent à se présenter ainsi sont regardés comme envoyés aux magistrats qui président le sénat et au sénat lui-même. Ils s'adressent donc aux premiers (3), et ceux-ci sont obligés de leur « donner le sénat » (4), c'est-à-dire de les mettre à même de tenir au sénat sur leurs affaires le discours

(1) Dans une résolution concernant un prodige, la formule est : *C. Julius L. f. pontifex nuntiavit* (Aulu-Gelle, 4, 6, 2). Tite-Live, 34, 44, 2 : *Id cum P. Licinius pontifex non esse recte factum collegio primum, deinde ex auctoritate collegii patribus renuntiasset.* En ce sens, on attribue aux quindécemvirs l'intention de proposer la nomination de César à la royauté (ἐσηγήσεσθαι, Dion. 44, 15).

(2) Verrius Flaccus, dans Aulu-Gelle, 5, 17, 2 : *Urbe a Gallis Senonibus recuperata L. Atilius* (haruspice d'après Macrobe, *Sat.* 1, 16, 22) *in senatu verba fecit.*

(3) Tite-Live, 29, 16, 6 : *Decem legati Locrensium... in comitio sedentibus consulibus... ante tribunal... humi procubuerunt... dixerunt... rogare, uti sibi patres adeundi... potestatem facerent.* Introduction des ambassadeurs par le préteur urbain : Tite-Live, 10, 45, 4. 34, 57, 3. 37, 46, 9. Appien, *Mithr.* 6; par un tribun du peuple : Diodore, 31, 5, 1-3. Ces exemples suffiront.

(4) *Senatum dare* pour ce cas (cf. p. 129, note 5) : Salluste, *Jug.* 13, 9. Tite-Live, 22, 59, 1. 26, 26, 7. 29, 15, 8. c. 17, 1. 30, 21, 12. c. 40, 4. 45, 20, 6. C'est à cela que se rapporte le statut de Salpensa, c. 26 : *Neque se aliter consilium habiturum neque aliter daturum.* L'acte de *senatum dare* est radicalement différent de celui de *contionem dare* (voir tome I, la théorie de *Jus agendi cum populo*, sur le droit de parler au peuple). Ce dernier vient de l'obligation de déposer devant la justice du peuple, l'autre de la légation. Tout le monde peut être forcé de parler devant le peuple; il n'y a rien de pareil pour la parole au sénat.



dont nous nous occupons (1). Les ambassadeurs étrangers ont seuls le droit de demander à être entendus par le sénat ; mais les cités dépendantes autonomes ou quasi-autonomes ont très habituellement obtenu de pareilles audiences, et des pétitions collectives de citoyens ont même été portées ainsi au sénat, quoique un droit général de pétition ne soit pas issu de cette institution (2). Les ambassadeurs parlent debout devant le sénat (3), et des interprètes sont employés en cas de besoin; cependant on n'en employa plus depuis Sulla pour les discours faits en langue grecque (4). Tous les sénateurs sont libres de poser des questions aux individus ainsi introduits dans l'as-

(1) C'est ainsi qu'on procède dans toutes les résolutions citées p. 136, note 2, à l'exception de celle de 676.

(2) C'est, en dernière analyse, du magistrat qu'il dépend de décider qui il veut ou non admettre à la parole; mais ce n'était pas sûrement son arbitraire seul qui décidait. C'était sans aucun doute une violation du droit des gens de ne pas recevoir les députés envoyés à Rome par un Etat reconnu par les traités comme indépendant. Si le sénat résolut, en 550, de ne pas recevoir les députés des colonies latines jusqu'à ce qu'elles n'eussent fourni les contingents en retard (Tite-Live, 29, 15), ce fait rentre, comme les atteintes à la liberté subies par ces députés, parmi les preuves que l'égalité de droit international n'était plus reconnue à ces villes. Les envoyés des cités sujettes et des groupes romains n'avaient sans doute aucun droit à être reçus par le sénat; ils l'ont été souvent. Des députations des chevaliers (Tite-Live, 5, 7) et des publicains ont été reçues par le sénat très fréquemment; le consul Gabinius refusa d'introduire dans le sénat une députation des chevaliers qui voulait s'entremettre pour le rappel de Cicéron (Dion, 38, 16). Députés d'un gouverneur : Tite-Live, 40, 35. Prisonniers de guerre romains : Tite-Live, 22, 59. Naturellement des sénateurs ne pouvaient guère se présenter de cette façon devant le sénat; cependant la députation favorable à Cicéron qui vient d'être citée devait être conduite par deux sénateurs. — L'acte du consul qui conduit un ancien soldat *ex contione in senatum* pour le remercier devant lui (Tite-Live, 42, 35) se rapporte aux débats qui ont lieu avant l'ouverture de l'ordre du jour et non pas à la procédure régulière.

(3) Sans doute, ils se tenaient debout dans l'espace vide entre les deux rangs de sièges, en face du président. Selon Plutarque, *Marc.* 23, le consul Marcellus accusé par les Siculi dans le sénat, quitte son siège curule καταστὰς ὥσπερ ἰδιώτης εἰς τὸν τόπον, ἐν ᾧ λέγειν εἰώθασιν οἱ κρινόμενοι.

(4) Val. Max. 2, 2, 3 (cf. Cicéron *Brut.* 90, 312). Un interprète fut encore pris lors de la célèbre ambassade athénienne de 599 (Aulu-Gelle, 6, 14, 9). Mais Tibère ne permet pas au centurion de parler grec dans la curie (Dion, 57, 151, rapproché de Suétone, *Tib.* 71). Si Claude le permit spécialement aux princes juifs (Dion, 60, 8), ce fut sans doute parce qu'ils avaient le droit de cité romaine que cette permission fut nécessaire.

semblée (1) et même d'intervenir autrement dans cette procédure (2). Ensuite ces individus sortent de la salle des séances (3). On ne leur permet pas d'assister aux délibérations.

Rapport de l'exposition et de la proposition.

Le système qui vient d'être expliqué était organisé afin de donner autant que possible, même en fait, l'initiative aux sénateurs; mais cependant, comme il était inévitable, cette initiative résidait pratiquement pour une bonne part dans l'exposé qui ouvrait les débats. Quand il était fait par d'autres personnes que le président, il ne pouvait être autre chose que le développement et la justification de leur demande. En matière religieuse, les collèges sacerdotaux reçurent une initiative qui y limita le plus possible l'activité des magistrats. La façon dont le sénat attira à lui les délibérations avec les cités autonomes dépendantes et l'étranger indépendant et fit leurs ambassadeurs parler devant lui-même réuni en assemblée générale, au lieu de se faire faire à ce sujet un exposé par les magistrats, fut l'un des plus sensibles parmi les liens dans lesquels il enserra

---

(1) Tite-Live, 30, 22, 5 : *Cum more tradito patribus* (Mss. : *tr. a patr.*) *potestatem interrogandi, si quis quid vellet, legatos prætor fecisset senioresque qui fœderibus interfuerant alii alia interrogarent, nec meminisse per ætatem... dicerent legati, conclamatum ex omni parte curiæ est Punica fraude electos.* 8, 21, 2. 29, 19, 1. 37, 1, 3. c. 48, 6. c. 49, 4. 42, 36, 4. Polybe, 18, 11, 13. Appien *Lib.* 74. — Dans la procédure criminelle suivie devant le sénat sous l'Empire, un interrogatoire en formes est sorti de ce droit d'interrogation. Pline, *Paneg.* 76 : *Interrogavit quisque quod placuit.* Tacite, *Ann.* 3, 67.

(2) Lorsqu'un complice, assigné dans le procès criminel intenté contre Marius Priscus devant le sénat, comparaît devant cette assemblée, le consulaire Tuccius Cerialis demande *jure senatorio* que Priscus comparaisse avec lui, et cela a lieu à la séance suivante (Pline, *Ep.* 2, 11). Cela est passé probablement de la procédure antérieurement suivie devant le sénat, souvent criminelle quant au fond, dans la procédure criminelle sénatoriale de l'époque postérieure.

(3) Salluste, *Jug.* 13 : *Die constituto senatus utrisque* (au roi Adherbal et aux envoyés de Jugurtha) *datur.* Après qu'ils ont parlé, 15, 2, *utrique curia egrediuntur; senatus statim consulitur.* Tite-Live, 30, 23, 1 (après les mots cités note 1) : *Emotis deinde curia legatis sententiæ interrogari cœptæ.* 7, 31, 2. 22, 60, 2. 26, 33, 4. 29, 19, 3. 45, 25, 1. Denys, 6, 19 : Ὡς δὲ μετέστησαν ἐκ τοῦ βουλευτηρίου καὶ λόγος ἀπεδόθε τοῖς εἰωθόσιν ἀποφαίνεσθαι γνώμας 8, 10. Sur la demande spéciale de Marcellus, les députés de Syracuse envoyés au sénat sont rappelés, après être sortis, pour entendre sa réponse, mais sortent ensuite de nouveau avant l'interrogation des sénateurs (Tite-Live, 26, 30. 31).

la magistrature supérieure. Dans les autres questions profanes, l'initiative de l'exposé n'a pas pu être enlevée à la magistrature; mais le principe que le président doit seulement soumettre l'affaire à l'assemblée sans lui proposer les résolutions à prendre, fut, à l'époque du plein développement du gouvernement du sénat, appliqué là avec toute l'étendue que permettait la nature des choses (1). On ne pouvait naturellement pas empêcher que l'exposition ne devînt plus ou moins une proposition; si par exemple une loi était soumise à l'appréciation préalable du sénat, la formule de cette loi pouvait bien être proposée par un sénateur au moment de l'interrogation des membres de l'assemblée, mais il est certainement arrivé de bonne heure et fréquemment que, comme le fit César pour sa loi agraire, le président lût le projet de loi et que la question posée aux sénateurs consistât ensuite à savoir s'il devait être accepté avec ou sans amendements ou rejeté. Cependant, c'est encore, dans les derniers temps de la République un empiètement de la part du magistrat que d'anticiper absolument sur la résolution de l'assemblée (2).

II. L'interrogation des sénateurs.

Exclusion des *pedarii* plébéiens de l'interrogation des sénateurs.

L'interrogation, par laquelle les sénateurs sont invités à faire leurs propositions, n'a pas été adressée, dans tous les temps, à tous ceux qui avaient le droit de voter. Le droit de proposition

(1) Par exemple, dans Tite-Live, 39, 39, le consul présidant aux élections déclare dans un débat sur une question de capacité *sibi, nisi quid aliud iis (patribus) videretur, in animo esse e lege comitia habere*. La magistrature, qui se soumet ainsi au sénat dans une question de droit qui dépend de sa décision, doit s'abstenir d'autant plus souvent d'exprimer une opinion propre dans des questions d'opportunité.

(2) Si Cicéron, dans un discours plein d'égards pour le consul Antoine (*Phil.* 1, 1, 4), le loue d'avoir présenté un sénatus-consulte tout rédigé et loue également Pansa parce que son exposé a anticipé sur le vote (*Phil.* 10, 8, 17 : *Præcepit oratione sua, quid decernere nos de M. Bruto... oporteret*) on voit encore là que c'est une façon de procéder exceptionnelle.

et le droit de suffrage ont probablement été réunis dans le sénat purement patricien. Le premier est reconnu aux patriciens des *minores gentes* (p. 40), et il n'y a aucun fondement vraisemblable sur lequel on puisse appuyer la distinction pour cette époque. — Au contraire, il y a eu, pendant un certain temps, dans le sénat patricio-plébéien une catégorie de membres qui n'avaient pas le droit de proposition et qui n'avaient que le droit de vote ; ce sont les *pedarii* (1). D'après l'étymologie transparente du mot et selon la loi déjà expliquée qui fait que la catégorie inférieure est désignée par la fonction qui lui est commune avec la catégorie supérieure (p. 7, note 3), les *pedarii* sont les membres du sénat qui participent au vote par discession sur les propositions (*pedibus in sententiam illius ire*) et seulement à lui (2). Ce ne peuvent être les sénateurs patriciens ; car l'on ne peut concevoir de sénat pour l'époque la plus ancienne sans admettre que les patriciens entrés dans le sénat par le choix du magistrat y ont la plénitude des droits sénatoriaux. Ce ne peuvent pas être non plus les personnes qui obtiennent, par l'occupation des magistratures, d'abord des droits sem-

---

(1) Il ne nous est transmis directement sur les *pedarii* de l'époque ancienne rien autre chose que ce qu'il y a dans Aulu-Gelle, 3, 18; ce témoignage est obscurci par la confusion des *pedarii* et des aspirants au siége sénatorial, qu'Aulu-Gelle indique lui-même comme une conjecture venant de lui et qui met à vrai dire tout à l'envers (p. 34, note 3); mais, en la laissant de côté, tout se trouve en ordre. — La forme secondaire *pedanius* se trouve dans Lucilius (p. 172, note 1) et (ou *pedanus*) dans l'album de Canusium (p. 150, note 2); les formes postérieures *pedanus* (critiqué par Aulu-Gelle, 3, 18, 10) et *pedaneus* sont des formations fautives.

(2) L'étymologie évidente du mot, déjà aperçue par les anciens, ne peut être obscurcie par l'idée malheureuse de Willems, 1, 143, selon laquelle les sénateurs de pied s'appelleraient ainsi parce qu'ils ne s'assoient pas sur le siège curule. Le mot a toujours gardé son sens primitif désignant un membre du conseil qui ne participe qu'aux votes et non aux débats; seulement l'exclusion était à l'époque ancienne une exclusion de droit et elle est à l'époque moderne une exclusion de fait. Le mot en arrive par suite à s'abaisser de façon à désigner d'une façon générale celui qui est inférieur. Car le *judex pedaneus* des jurisconsultes récents (d'abord dans Ulpien, *Dig*. 2, 7, 3, 1. 3, 1, 1. 6. 26, 5, 4) n'a philologiquement rien de commun avec l'opposition de la juridiction exercée *de tribunali* et *de plano*, puisque la dénomination du second juge comme un juge à pied serait une sottise ; c'est une désignation du juge inférieur imitée de celle du décurion inférieur.

blables à ceux des sénateurs et à la censure suivante le siège sénatorial; car l'admission des plébéiens aux magistratures patriciennes implique nécessairement aussi leur égalité dans le sénat, les ex-édiles curules ont pendant longtemps été seuls parmi les membres plébéiens de l'assemblée à porter le soulier sénatorial (p. 65, note 4) et à exercer dans les comices les prérogatives sénatoriales (p. 71), et enfin la désignation technique donnée à cette catégorie de personnes pendant la phase qui précède leur entrée dans le sénat par le choix du censeur, la formule *quibus in senatu sententiam dicere licet* leur attribue expressément le droit de proposition (p. 28). Il ne reste donc pour constituer les *pedarii* que les membres plébéiens du sénat, qui sont entrés dans l'assemblée par le libre choix des consuls et plus tard des censeurs, et qui par conséquent n'ont occupé aucune magistrature donnant un droit légal de siéger au sénat. Cette conclusion concorde avec tout le reste de ce que nous pouvons constater par rapport à cette catégorie de sénateurs (1). L'assertion de Varron, selon laquelle les *pedarii* n'étaient pas considérés primitivement comme sénateurs, mais étaient comptés parmi les chevaliers (p. 5, note 1), est une idée qui devrait, sans autre témoignage, être admise pour les *conscripti* plébéiens de l'époque où la magistrature était réservée aux patriciens, et c'est évidemment pour cela que les premiers plébéiens parvenus au sénat sont attribués à l'ordre équestre (p. 5, note 4; p. 6, note 1). Si dans la période postérieure à

(1) Ce n'est pas une objection contre leur privation du droit de proposition que, dans Tite-Live, 5, 20, 3, sous la date de 358, l'ex-tribun militaire *cos. pot.* soit interrogé dans le sénat et interrogé en premier lieu par son fils; car c'est le tribunat qui est considéré là incorrectement comme une magistrature curule et non pas le droit de proposition qui est attribué aux plébéiens. Le récit lui-même est sûrement une fiction récente (cf. *R. F.* 1, 266). L'allégation de Willems, 1, 141, selon laquelle un sénatus-consulte aurait été fait dès 546 sur la proposition de M'. Acilius Glabrio arrivé au consulat seulement en 563, serait inconciliable avec l'exclusion du droit de proposition des plébéiens qui ne sont pas arrivés à une magistrature curule; mais cette allégation est aussi certainement fausse. L'identité avec ce consul du M. (et non M'.) Acilius cité dans Tite-Live, 27, 4, 10. c. 25, 2, n'est pas seulement dénuée de preuves, elle est plus qu'invraisemblable; le prénom Marcus se rencontre encore dans d'autres exemples chez les Acilii.

Sulla les *senatores pedarii* sont ceux qui lors de l'interrogation des sénateurs sont interrogés en dernier lieu et en fait ne participent pas à cette interrogation (p. 171), et si cette définition est même reportée dans la période ancienne (1), cela ne peut, la participation originaire des patriciens même dépourvus de magistratures à l'interrogation étant incontestable, s'expliquer que d'une façon: par la supposition que le mot désignait primitivement les plébéiens exclus légalement de l'interrogation. La définition du *decurio pedanius* comme celui qui n'est pas entré dans le conseil par l'exercice des magistratures est en outre indubitable en droit municipal (2). Enfin la disparition postérieure des *pedarii* s'explique, dans cette supposition, simplement par la décadence et ensuite la suppression du choix des sénateurs par le censeur. Dans les premiers temps de la République, une portion notable des membres du sénat a nécessairement été privée du droit d'exprimer son opinion. La relation qui parle de cent trente-six sénateurs patriciens et de cent soixante-quatre sénateurs plébéiens doit avoir un caractère historique pour un moment quelconque de la période moyenne de la République (3). Mais l'admission des *tribunicii*

(1) Gavius Bassus dans Aulu-Gelle, *loc. cit.* : *Senatores in veterum ætate qui curulem magistratum gessissent, curru solitos honoris gratia in curiam vehi* (cf. tome II. la théorie du Véhicule des magistrats, sur ce droit à l'époque la plus ancienne)... *sed eos magistratus, qui magistratum curulem nondum ceperant, pedibus itavisse in curiam : propterea senatores nondum majoribus honoribus pedarios appellatos.* Cette définition a probablement subi l'influence des habitudes de langage modernes (p. 172, note 1), et elle est incorrecte en ce qu'elle fait abstraction du plébéiat; elle devient exacte en limitant ce que dit Bassus aux plébéiens qui ne sont pas parvenus à une magistrature curule.

(2) P. 22, note 1. Les cent décurions de Canusium se décomposent en cinq classes, celle des *quinquennalicii* (avec les *adlecti* 11), des *IIviralicii* (29), des *ædilicii* (19), des *quæstoricii* (9), des *pedani* (32); les derniers sont les *decuriones qui nullo honore functi sunt* d'Ulpien, et ils ne peuvent être entrés dans le conseil que par l'adlection du censeur.

(3) P. 15, note 1; p. 43, note 2. Cette indication étant reportée à l'époque où la magistrature était encore patricienne, les 164 plébéiens doivent être tous considérés comme des *pedarii*. Elle peut d'ailleurs avoir été empruntée à quelque relation de chiffres du cens; l'idée que le premier chiffre soit celui des *gentes* patriciennes existant encore au moment de l'introduction de la République, comme je l'avais antérieurement supposé (*R. F.* 1,



doit avoir déjà essentiellement accru le nombre des sénateurs ayant le droit de proposition. Quand depuis Sulla la questure donna le droit de proposition, et que les simples *quæstorii* siègèrent dans le sénat, le libre choix du censeur a, s'il a survécu, fonctionné dans une si faible mesure qu'il est impossible que les sénateurs ainsi élus aient encore pu former une catégorie distincte, et les sénateurs dépourvus du droit de prendre la parole, les *senatores pedarii*, ont disparu. La preuve positive qu'il n'y en a plus de tels, dans le sens ancien expliqué plus haut, à l'époque de Cicéron, est fournie par l'emploi du mot déjà fait à cette époque dans une acception analogue mais essentiellement différente. Dans le fait, la réalisation de l'égalité complète entre tous les sénateurs était un des termes de l'achèvement du gouvernement du sénat.

Ordre de la liste d'interrogation.

L'interrogation successive des sénateurs, qui est une des particularités les plus originales et les plus fécondes en conséquences du parlement romain, a lieu en général dans un ordre fixe (1), et la place qu'on occupe dans cet ordre détermine la valeur pratique du siège sénatorial ; car, de par la nature des choses, l'émission d'une proposition a d'autant plus d'influence qu'elle est faite alors que moins de personnes se sont expliquées sur la question. Les magistrats supérieurs doivent avoir, à l'origine, dressé eux-mêmes la liste qui servait pour l'interrogation. Mais cette fonction a passé, vers l'an 442 de Rome, au censeur avec la nomination des sénateurs (2). Quoique la liste comprît

---

121), implique une représentation dans le sénat des *gentes* qui est étrangère à notre légende.

(1) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 9 : *Singulos debere consuli gradatim*. D'où *ordine consulere* dans Tite-Live, 2, 26, 5. c. 28, 2. 9. c. 29, 5. 6, pour la séance régulière par opposition à la séance tumultuaire. Tout sénateur doit donc parler à son rang. Cicéron, *De leg*. 3, 4, 11 : *Loco senator... orato* et dans le commentaire, c. 18, 40 : *Ut loco dicat, id est rogatus*. Le même, *Ad Att*. 4, 2, 4 : *Suo quisque horum loco sententiam rogatus*. Le même, *De domo*, 32, 82 : *Ubi cavisti, ne meo me loco censor in senatum legeret?* Tite-Live, 3, 39, 2. 28, 45, 6. Denys, 5, 66. 10, 50 : Ἀναστὰς ἐπειδὴ προσῆκεν αὐτῷ γνώμην ἐρωτηθέντι κατὰ τὴν ἑαυτοῦ τάξιν ἀποκρίνασθαι. 11, 6. 21. 19. 15. Pline, 9, 13, 18 : *Hæc illi quo quisque ordine citabantur*. c. 20 : *Citatis nominibus*.

(2) V. tome IV, dans la théorie de la Censure, le début de la section de la confection de la liste du sénat.



tous les membres du sénat, l'ordre n'y avait d'importance pratique que jusqu'au point où s'arrêtait l'interrogation; car les sénateurs qui n'avaient que le droit de voter avec les autres n'étaient pas appelés par leur nom, et la place qui leur était donnée sur la liste n'avait pas pour eux d'importance. Cet ordre peut, à l'origine, n'avoir pas plus été un ordre hiérarchique que celui des curies dans la cité de dix curies (VI, 1, p. 100); mais cela s'est naturellement vite changé par suite de la façon dont l'influence politique dépendait de la place assignée au sénateur dans l'interrogation du sénat. En réalité, l'ordre se révèle déjà clairement comme un ordre hiérarchique par la priorité donnée aux *majores gentes*, et les différences de rang ne se sont développées nulle part plus énergiquement que dans la matière de l'interrogation des sénateurs. Nous avons déjà indiqué ce qui nous est transmis ou ce que l'on peut conjecturer sur l'ordre des sénateurs sous la Royauté. Ceux des *majores gentes* votent d'abord dans l'ordre fixe des trente curies, puis ceux des *minores* le font dans le même ordre (p. 40). Après la suppression de la Royauté à vie, cet ordre n'a pas été mis de côté, seulement il a été supplanté par l'action de la magistrature ou, ce qui revient au même, des élections populaires sur les honneurs sénatoriaux. De même qu'il s'établit en principe que celui qui avait revêtu la magistrature supérieure était par là élu à vie membre du sénat, il se développa, probablement en même temps, un privilège des ex-magistrats supérieurs au point de vue de l'ordre des propositions, et parmi eux ce privilège fut de nouveau gradué selon la date de la magistrature. Quand et comment ce privilège fut-il introduit? On ne peut le découvrir dans la tradition: elle le considère comme introduit avec la République (1), et en effet il est presque for-

Priorité des *majores gentes*.

Priorité des consulaires.

Classes de magistratures.

(1) Tite-Live, (p. 162, note 2) fait déjà figurer le droit de parler en premier lieu des consulaires dans la description du décemvirat. Denys admet entre eux un ordre de parole gradué d'après l'ancienneté (6, 68 : Καλούμενοι καθ'ἡλικίαν οἱ τὴν ὑπατικὴν ἐσχηκότες ἀρχήν ; 7, 47 : Οἱ πρεσβύτατοι τῶν ὑπατικῶν. 11, 6) et en principe l'interrogation du sénateur le plus ancien avant le plus récent (7, 21 ; cf. 6, 69 : Εἵλοντο δέκα τοὺς ἐπιφανεστάτους τῶν πρεσβυτέρων, ἐκτὸς ἑνὸς ἅπαντας ὑπατικούς), mais en tenant aussi compte de leur renom

cément sorti des circonstances d'alors. Dans la suite de son développement, le droit de proposition privilégié se lie à l'élection indirecte des sénateurs par les comices (1). Les consulaires sont interrogés d'abord, en faisant passer les premiers, probablement depuis la loi Ovinia, ceux qui ont eu outre revêtu la censure (2) ; mais Sulla supprima la catégorie des ex-censeurs (3) et depuis lors les consulaires formèrent de nouveau la catégorie la plus élevée du sénat. On ne sait s'il a été tenu un compte analogue de la dictature. Après les consulaires viennent, depuis qu'il y en a, les *prætorii*, et après ceux-ci les ex-édiles curules. Ces trois catégories comprennent les membres arrivés au sénat par l'occupation de fonctions curules et souvent rassemblés à titre de distinction (p. 31). Depuis que le siège sénatorial fut lié aux magistratures inférieures, les

---

(11, 4 : Οἱ πρεσβύτεροι καὶ τιμιώτεροι ; 10, 50 : Ἦν ἐν τοῖς διὰ μέσον κατά τε ἀξίωσιν καὶ ἡλικίαν).

(1) P. 27. Nous avons remarqué, p. 30, note 3, que la place est déterminée par la magistrature la plus élevée, même quand elle n'est pas chronologiquement la dernière.

(2) Tite-Live, 27, 11, sur l'an 545 : *Senatus lectionem contentio inter censores de principe legendo tenuit. Semproni lectio erat; ceterum Cornelius morem traditum patribus sequendum aiebat, ut [qui] primus censor ex iis qui viverent fuisset, eum principem legerent : is T. Manlius Torquatus* (censeur en 523) *erat. Sempronius cui dii sortem legendi dedissent, ei jus liberum eosdem dedisse deos ; sed id suo arbitrio facturum lecturumque Q. Fabium Maximum*, et son collègue y consent. M. Claudius *M. f.* (Marcellus) consul en 558, censeur en 565, — L. Valerius *P. f.* (Flaccus), consul en 559, — Q. Minucius *C. f.* (Rufus), consul en 557, sont, selon l'observation de Willems, 1, 249, placés l'un après l'autre conformément à cette règle comme témoins du titre, dans le sénatus-consulte des Bacchanales de 568. Cette priorité des *censorii* ne peut avoir été établie qu'après que cette magistrature, d'abord comptée parmi les inférieures, se fut élevée au dessus du consulat (v. tome IV, la théorie de la Censure, sur le rang hiérarchique des censeurs). La censure étant dès le commencement du v[e] siècle revêtue d'ordinaire après le consulat (v. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité relatives, n° 6, et tome IV, la théorie de la Censure, sur la qualité de consulaire comme condition d'aptitude à la censure), on peut rattacher, avec Willems, 1, 257, cette conséquence au transfert de la nomination des sénateurs aux censeurs fait par la loi Ovinia.

(3) Sulla, voulant écarter la censure, ne peut guère avoir laissé subsister les *censorii* comme première clase. En outre, il n'est, dans la période postérieure à Sulla, jamais question, notamment dans Varron (p. 163, note 3) que de la priorité des consulaires, et on ne voit jamais apparaître un privilége accordé aux ex-censeurs. Dans la législation municipale, la catégorie des *quinquenalicii* existe encore sous le Principat (p. 150, note 2).



tribunicii et les *quæstorii* vinrent après eux (1). Dans chaque catégorie de magistrats, les patriciens sont appelés en premier lieu et les plébéiens ensuite (2); cependant il n'est pas sûr que ce privilège des patriciens ait été maintenu dans la période

---

(1) Cicéron, *Phil.* 13, 13. 14, énumère, après avoir caractérisé le sénat d'Antoine d'après les mêmes catégories, les sénateurs de Pompée d'après leurs classes, d'abord les dix consulaires, puis ceux qui viennent ensuite : *Qui vero prætorii!... qui ædilicii! qui tribunicii! qui quæstorii!* Le même, *Pro Sulla*, 29, 82, réunit les *consulares*, ceux *qui prætores fuerunt* et l'*universus senatus*. Dans le vote sur les partisans de Catilina, César vote *loco prætorio* (Cicéron, *Ad Att.* 12, 21, 1) et l'ordre des *sententiæ* s'aperçoit clairement tout entier (Drumann, 5, 506). L'édilité donne *antiquiorem in senatu sententiæ dicendæ locum* (Cicéron, *Verr.* 5, 14, 36). Il est superflu d'accumuler d'autres preuves de cette réglementation partout reconnaissable.

(2) Je l'ai établi antérieurement (*R. F.* 1. 259) pour la catégorie des *censorii*. Ma supposition, selon laquelle la même régle s'appliquait également aux autres catégories, a été confirmée par Willems, 1, 259, pour celle des consulaires, par la preuve que, dans le sénatus-consulte de 568, le consulaire patricien plus récent est placé devant le consulaire plébéien plus ancien. Une analog e est fournie, comme je l'ai remarqué, *R. F.* 1, 257, par la séparation faite dans le tableau du sénat municipal de Canusium (*C. I. L.* IX, 338) entre les patrons de la ville selon les deux classes hiérarchiques des sénateurs (*clarissimi viri*) et des chevaliers. L'assertion de Festus (p. 25, note 3) selon laquelle les consuls et les tribuns consulaires faisaient entrer dans le sénat *conjunctissimos sibi quosque patriciorum et deinde plebeiorum* peut être entendue textuellement dans ce sens que les magistrats choisissaient pour faire partie du sénat à l'origine seulement des patriciens, plus tard soit des patriciens soit des plébéiens. Mais, comme il est remarqué, *R. F.* 1, 262, cette interprétation est contraire à ce que Festus rattache ailleurs, comme fait la tradition, l'introduction des plébéiens dans le sénat à l'origine du consulat et qu'il se trouverait alors en contradiction avec lui-même. Par conséquent, Festus peut vouloir dire plutôt que la liste (plus tard les sections de la liste) était divisée en deux parties, où les magistrats indiquaient d'abord les sénateurs patriciens, puis les plébéiens. J'avoue ne pas comprendre l'objection de Willems selon laquelle il aurait fallu alors écrire *deinceps*. Le mélange du privilège attaché aux magistratures et du *jus sententiæ* général patricien n'est pas rationnel; mais l'arbitraire et les compromis qu'il entraîne ont dû influer plus d'une fois sur ces questions de rang. — L'inscription d'Adramytion (*Eph. ep.* IV, 213 et ss. avec les corrections, *Bull. de corr. hell.* 4, 376) ne nous apprend rien à ce sujet. Cependant puisque Willems (appendice, 1, 1885, p. 693 et ss.) entreprend en détail d'établir le contraire, il parait nécessaire de réfuter sa démonstration. C'est avec raison que lui et en même temps Foucart (*Bull. de corr. hell.* 1885, p. 401) ont remarqué que nous n'avons pas là un sénatus-consulte, mais une décision arbitrale, rendue en vertu d'un sénatus-consulte, à Rome, probablement par un consul ou un préteur. Le commencement, que Willems n'a pas complété heureusement, est restitué, d'une manière sûrement exacte pour les points essentiels (j'ai seulement ajouté κεκρικέναι) par Foucart dans les

postérieure à Sulla (1). Dans le sein de chaque classe, l'ordre est

---

termes suivants : [῾Υμᾶς εἰδέναι βούλομαι κεκρικέναι.... στρατηγὸν].... [ἐν] κομετίῳ μετὰ [συνβουλίου ἐ]πεγνωκότα δό[γματι συνκλή]του περὶ χώρας ἥ[τις ἐν ἀντι[λογίᾳ ἔστιν δημοσιώ[ναις πρὸς] Περγαμηνούς. Le tableau des 33 personnes qui participèrent à cette décision est regardé par Willems comme une liste de sénateurs des années 656-660, composée de 2 consulaires, de 9 *prætorii*, de 12 *tribunicii* et de 10 *quæstorii*; parmi ces personnages, le second et le cinquième des *prætorii* et le septième des *quæstorii* seraient, d'après lui, patriciens et tous les autres plébéiens. Par malheur, la vérité des conclusions est en sens inverse de leur précision. Il est évident qu'un conseil de cette sorte n'avait pas besoin d'être exclusivement composé de sénateurs et qu'en présence du nombre de ses membres il ne pouvait l'être que difficilement. Parmi les identifications proposées par Willems, — on sait quelles difficultés l'homonymie romaine crée en pareille matière, — celles qui sont relativement les plus sûres sont celles du premier nom, *Q. Cæc(ilius) Q. f.* avec un des consulaires de 631 ou de 656 et celle du huitième, *C. Cœlius C. f.* avec le tribun de 647, consul en 660; cela conduit à peu près à la même époque que la répétition signalée par moi de deux des noms de ce titre dans un sénatus-consulte de 626. Mais sa fixation au lustre indiqué plus haut est purement arbitraire. Encore plus arbitraire est la démarcation des classes de magistratures, même en faisant abstraction de ce que Willems, en vertu de sa théorie fausse, considère les ex-magistrats inférieurs comme formant dès cette époque des catégories sénatoriales. En réalité, la position hiérarchique ne peut être déterminée avec une sûreté approximative pour aucun des personnages, en dehors peut-être du premier nom. L'arbitraire augmente encore chez Willems pour la distinction des ordres. Sont nécessairement patriciens d'après leurs noms le septième *L. Julius Sex. f.*, pour lequel Willems l'admet également, et le dix-neuvième *Q. Claudius Ap. f.*, qu'en dépit du prénom paternel il transforme de force en plébéien et en *tribunicius*. Les deux Cornelii, le quatrième personnage, *C. Cornelius M. f.*, et le trentième, *L. Cornelius M. f.*, peuvent être patriciens; mais ils peuvent tout aussi bien et même mieux être plébéiens. Construire des raisonnements sur eux comme si leur patriciat était avéré, c'est de la fantaisie pure. Il est parfaitement possible que l'ancienne priorité des patriciens n'existe plus au VIIe siècle, mais la liste peut facilement être mise d'accord avec elle en admettant que les six premiers noms appartiennent à des consulaires ou *prætorii* plébéiens, le septième à un *ædilicius* patricien et les suivants partie à des sénateurs sans droit de proposition, partie à des jeunes gens de distinction n'appartenant point au sénat. Il n'y a pire manque de précision que celui qui consiste à tirer des données précises de matériaux qui ne le sont pas, et l'indigence de nos connaissances apparaît encore plus misérable aux personnes compétentes une fois rassemblée dans dans de pareils « tableaux. » — [La préséance appartenant dans le sein de chaque classe aux patriciens est aujourd'hui attestée comme subsistant en l'an 729, par le sénatus-consulte de Mytilène en date de cette année où L. Æmilius Paulus, consul en 720, est pour cette raison placé avant C. Asinius Pollio, consul en 716. Cf. *Sitzungsberichte* de Berlin, 1889, p. 967, note 1.]

(1) [Cf. la note précédente, *in fine*].

déterminé par la date des magistratures (1), ou, entre magistrats élus en même temps, par la renuntiation (VI, 1, p. 471). Les sénateurs qui n'avaient occupé aucune magistrature appelant au sénat n'avaient pas le droit de proposition, s'ils étaient plébéiens; s'ils étaient patriciens, ils devaient l'exercer après les classes de sénateurs issues de magistratures. Ce privilège patricien recevait nécessairement une large application à l'époque ancienne où le nombre des sénateurs privilégiés était restreint (2); plus tard, il n'a guère pu être écarté par une loi, mais il l'a été pratiquement par le nombre toujours croissant des sénateurs favorisés entrés dans le sénat par l'occupation de magistratures; car il n'exerce plus aucun rôle pratique et le nombre des sénateurs patriciens de cette espèce ne peut pas avoir été important. Nous avons déjà remarqué qu'à partir de Sulla il n'y a plus ni sénateurs patriciens ni sénateurs plébéiens nommés exclusivement par le censeur et que par suite cette catégorie disparaît.

Modifications de la liste :

L'ordre régulier de la liste subit une modification dans les cas suivants :

Princeps senatus;

1. La première place de la liste, la place de *princeps senatus* donnait le privilège important de prendre le premier la parole dans toutes les délibérations et était par dessus tout une distinction très estimée (3). En vertu des règles qui viennent d'être po-

---

(1) Lors du complément du sénat de 538, les magistrats curules nommés depuis le dernier cens sont inscrits sur la liste, *ut quisque eorum* (effacer *senatus*) *primus creatus erat* (Tite-Live, 23, 23, 5). On ne peut conclure de ce que cela a lieu *recitato vetere senatu* que le *pedarius* inscrit sur l'ancienne liste fut mis sur la nouvelle avant l'*ædilicius* qui y était ajouté; le *pedarius* n'avait pas le droit de proposition, et il n'était porté sur la liste qu'à titre complémentaire ; cf. Ulpien, *Dig.* 50, 3, 1 (p. 22, note 1).

(2) Les annales font souvent, dans les descriptions de l'époque ancienne de la République, des patriciens qui n'ont pas été magistrats parler dans le sénat (Marcius Coriolanus : Tite-Live, 2, 34, 9 ; Ap. Claudius, *minimus natu ex patrum concilio* : Tite-Live, 4, 48, 5).

(3) Zonaras, 7, 19 : Εἷς δέ τις ὃν πρίγκιπα μὲν τῆς γερουσίας ὠνόμαζον, λέγοιτο δ' ἂν καθ' Ἕλληνας πρόκριτος, συμπάντων (c'est-à-dire de toutes les magistratures) προεῖχε τὸν χρόνον ὃν προεκρίνετο (οὐ γὰρ διὰ βίου τις εἰς τοῦτο προεχειρίζετο), καὶ προέφερε τῶν ἄλλων τῷ ἀξιώματι, οὐ μὴν καὶ δυνάμει ἐχρῆτο τινί. C'est confirmé par la tradition des annales, relativement soigneuse dans la citation de ces *principes* (tableaux : *R. F.* 1, 92 et ss. ; Willems, 1, 112 et ss.)



sées, elle appartenait au premier par ordre d'ancienneté des *censorii* patriciens, et il en a été ainsi jusqu'en 545 (p. 153, note 2). Mais, depuis la censure de cette année, le *princeps senatus* a été choisi parmi les *censorii* patriciens sans considération d'ancienneté (1). Le dernier qui nous soit connu est L. Valerius Flaccus, consul en 654, *princeps senatus* en 670 (2). Dans la période postérieure à Sulla, il n'est plus question de *princeps senatus*, et, s'il y en avait eu un à l'époque de Cicéron, cela ne pourrait pas nous être resté inconnu (3). Varron (p. 163, note 3) dit aussi expressément que ce droit de proposition privilégié a disparu de son temps, — il est né en 638. — C'est évidemment Sulla qui a aboli cette primauté. Elle se fondait sur la censure qu'il a pratiquement supprimée. Politiquement, le gouvernement des optimates arrivé à son intégrité ne pouvait se concilier avec la préséance même purement nominale d'un seul ni avec son droit fixe de voter le premier, à la place duquel on établit des règles nouvelles que nous expliquerons plus loin. La liste des sénateurs fut désormais dressée simplement d'après les magistratures et leur ancienneté, et le consulaire le plus ancien du moment fut placé en tête sans porter le titre de *princeps senatus* ni avoir un droit de suffrage supérieur à celui des autres consulaires; — Sous le Principat, l'empereur actuel était mis en tête de la liste des sénateurs; mais les empereurs

---

(1) Le premier Scipion l'Africain s'est choisi lui-même pour prince du sénat en qualité de censeur de 555, et cela s'est par la suite souvent reproduit. Il n'y a pas d'exemple certain d'un *princeps senatus*, qui n'ait auparavant revêtu la questure. Le témoignage de Diodore, 34-5, 33, rapporté par Willems, 1, 113, à P. Scipio Nasica Serapio, consul en 616, est confus et se trouve réfuté par le fait que ce personnage n'est point parvenu à la censure. P. Cornelius Lentulus, consul en 592, prince du sénat en 633 (Cicéron, *Phil.* 8, 4, 14; Drumann, 2, 529), s'est évidemment nommé lui-même à ce rang, comme c'était l'usage, en occupant la censure en cette année, et il doit être mis sur la liste des censeurs du 61e lustre à la place de L. Piso, consul en 621, qui doit plutôt avoir occupé la censure en 646; car ce n'est qu'en vertu de la métaphore mal comprise de Val. Max. 6, 1, 5 : *Censuræ gravitas*, que l'on considère comme ayant été censeur le consul de 638, Q. Fabius Eburnus, qui y figure actuellement.

(2) Tite-Live, *Ep.* 83.

(3) C'est évident, quoique je l'aie méconnu antérieurement. Sur les *principes senatus* plébéiens de cette époque, de Willems, cf. p. 41, note 1.

n'ont jamais porté le titre de *princeps senatus* parce qu'ils étaient et voulaient être plus que n'est un *primus inter pares* (1).

à raison du succès d'une accusation ;

2. Parmi les primes données aux accusateurs dans la procédure des *Quæstiones*, la moins importante n'est pas la faculté donnée au sénateur qui, en faisant condamner un autre, lui enlève sa place au sénat de prendre, s'il le veut, la place de cet autre (2).

à raison du mariage et de la paternité ;

3. Il n'est pas invraisemblable, sans pouvoir être prouvé

(1) Cf. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur l'empereur, *princeps senatus*. Auguste dit lui-même qu'il était en tête de la liste. Mais les titres réfutent l'assertion de Dion selon laquelle il se serait fait appeler *princeps senatus*. [On voit au contraire reparaître beaucoup plus tard le titre donné à l'un des membres du sénat en droit de voter de chef du sénat ou premier du sénat, *caput senatus* ou *prior senatus;* v. le nom de *caput senati* donné à Festus, consul en 472, dans l'anonyme de Valesius, 53, et dans la biographie du pape Symmaque, c. 5 ; à Symmaque, consul en 522, par le premier, c. 92 ; celle de *primus senator* donnée dans l'empire d'Orient par le même, c. 41, à Basiliscus. Cassiodore appelle Festus *senatus prior*, 1, 15 et parle ailleurs, 9, 21, de *primus ordinis* ; cf. encore Procope, *B. Goth.* 3, 13. Cette institution, qui ne paraît pas encore connue à la fin du IVe siècle, fut probablement créée lorsque le siège du gouvernement fut transféré hors de Rome, afin d'augmenter le rôle administratif du sénat à côté duquel restait d'ailleurs cependant le *præfectus urbi*. Le chef du sénat, qui est sans doute toujours patricien, n'est pas précisément le plus ancien ni le premier en rang des membres de la première classe ; car Symmaque, consul en 522, ne peut avoir été celui des patriciens qui avait le plus anciennement occupé le consulat à aucune époque de sa vie, ni à plus forte raison lorsque fut écrite la lettre de Cassiodore, *Var.* 4, 6, dans laquelle il est déjà salué comme chef du sénat ; et il est par conséquent probablement nommé par le roi (cf. *Var.* 1, 14 : *Senatus prior esse meruisti*) et selon toute apparence, sans limitation de temps, de sorte qu'il restait ou du moins pouvait rester en fonctions toute sa vie. Il semble avoir eu une compétence administrative étendue. On ne peut dire comment sa situation se concilie avec la première place au sénat encore attribuée à cette époque au *præfectus urbi* (p. 164, note 6). V. *Neues Archiv*, 1889, p. 487 et ss.]

(2) Cela se trouve posé en principe général dans le statut municipal de la colonie de César Genetiva, c. 124 : *Si quis decurio... decurionem... h(ac) l(ege) de indignitate... condemnarit,... si volet in ejus locum qui condemnatus erit sententiam dicere, ex h. l. liceto... ejusque is locus in decurionibus sententiæ dicendæ rogandæ h. l. esto.* Application à un *tribunicius* placé parmi les consulaires par la condamnation de M. Cotta, consul en 680, dans Dion, 36, 40, et en général à la *prætoria sententia* dans Cicéron, *Pro Balbo*, 25, 57 (v. tome II, la théorie des Honneurs attachés à la magistrature fictive, sur l'introduction des *ornamenta* chez les sénateurs). Des dispositions analogues existent relativement à la tribu (VI, 1, p. 206) et au droit de cité (VI, 2, p. 266).

d'une manière certaine, que, sous le Principat, d'autre privilèges encore, par exemple ceux attachés au mariage et à la paternité (1), aient exercé une influence sur la confection de la liste (2).

en vertu d'un privilège personnel.

4. L'attribution du *jus sententiæ dicendæ* résultant de magistratures, sans occupation réelle des magistratures corrélatives ne se rencontre pas du temps de la République. Le dictateur César fut le premier à donner de cette façon à quelques *prætorii* une place dans la première classe ; puis, en 711, le futur empereur Auguste reçut le même droit de parler parmi les consulaires (3). Depuis lors, on a, sous le Principat, très fréquemment concédé, sous la forme d'une magistrature fictive, soit à des sénateurs le droit d'appartenir à une classe plus élevée, soit à des non-sénateurs les droits sénatoriaux d'une classe quelconque. Il est probable que toutes ces concessions étaient accompagnées de l'attribution d'une place fixe dans la classe dont il s'agissait, ou, ce qui revient au même, de l'attribution d'un rang d'ancienneté fictif (4). A titre exceptionnel et par suite de l'abus du droit d'adlection fait sous Commode, les sénateurs ainsi classés furent, sous l'empereur Pertinax, mis tous, dans leurs classes hiérarchiques, à la suite des ex-magistrats (5).

---

(1) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le roulement depuis son rétablissement par César.

(2) L'analogie du décurionat est dans ce sens. Papinien, *Dig.* 50, 2, 6, 5 : *Privilegiis celeris cessantibus eorum causa potior habetur in sententiis ferendis, qui pluribus eodem tempore suffragiis jure decurionis* (c'est-à-dire, comme montre le mot *collegium* qui suit, par l'élection aux magistratures) *decorati sunt. Sed et qui plures liberos habet* (v. la note qui précède), *in suo collegio primum sententiam rogatur ceterosque honoris ordine præcellit.*

(3) V. tome II, la théorie des Honneurs attachés à la magistrature fictive, aux sections de l'introduction des *ornamenta* chez les sénateurs et de la détermination de la classe sénatoriale par les *ornamenta*.

(4) V. tome V, la théorie de la Nomination des sénateurs sous le Principat, sur l'adlection des non-sénateurs et sur la classe hiérarchique des *adlecti*.

(5) *Vita Pertinacis*, 6 : *Cum Commodus adlectionibus innumeris prætorios* (Mss. : *prætorias*) *miscuisset, senatus consultum Pertinax fecit jussitque eos, qui præturas non gessissent, sed adlectione accepissent, post eos esse qui vere prætores fuissent* : *sed hinc quoque grande odium multorum sibi commovit.* Dans l'album des décurions de Canusium de 223 (p. 21, note 1) les *allecti inter*

Dérogations apportées à l'ordre de la liste pour l'interrogation des sénateurs :

La liste du sénat disposée d'après ces principes (1) sert de fondement à l'interrogation des sénateurs; cependant il faut pour leur appel nominal tenir compte des modifications qui suivent (2).

par l'exclusion des magistrats ;

1. Les magistrats inscrits sur la liste sont omis, leur droit de proposition et de vote étant suspendus (p. 127). Quand cependant c'est l'empereur qui préside, les magistrats votent comme les simples particuliers (p. 129, note 3).

par les entrées postérieures ;

2. Le droit de proposition des magistrats tient à leur magistrature et non à leur inscription sur la liste. Le président doit par conséquent tenir compte des modifications survenues après la confection de cette liste comme si elles y étaient déjà constatées; selon l'expression technique, il doit interroger tant les sénateurs que les aspirants ayant voix délibérative (p. 28).

par suite des désignations ;

3. S'il existe, au moment de l'interrogation des sénateurs, des magistrats désignés qui siègent déjà dans le sénat, ils prennent part à la procédure d'expression des opinions, car ils ne sont pas encore magistrats; mais ils sont déjà considérés comme entrés en fonctions (3), en ce sens qu'ils sont destinés à entrer

---

quinq(uennalicios) sont énumérés, en vertu de la même règle, après les *quinquennalicii*.

(1) Willems, 1, 243 et ss. a réuni et commenté les listes de sénateurs qui nous sont parvenues et qui reproduisent probablement toutes l'ordre de la liste générale; on y joindra le *consilium* consulaire de l'affaire d'Oropos de 681 de Rome (*Hermes*, 20, 278. 281 et ss.) En laissant de côté le cas discuté, p. 154, note 2, elles ne font, autant qu'on peut voir, que confirmer ce que l'on sait en dehors d'elles sur l'ordre de la liste.

(2) Ce que Mécène, dans Dion, 52, 32, conseille pour la procédure criminelle devant le sénat, au cas où l'accusé appartient aux classes supérieures du sénat, c'est-à-dire de ne pas faire participer au jugement du procès les classes au-dessous de la sienne, n'a aucune application a l'époque d'Auguste, car on voit un *prætorius* voter dans le procès du consulaire Piso (Tacite, *Ann.* 2, 32), et il n'y a peut-être là que l'expression d'un idéal politique correspondant à l'exclusion des chevaliers dans la procédure criminelle impériale postérieure pour les débats relatifs à des sénateurs (cf. tome V, la théorie du Conseil impérial).

(3) V. tome II, la théorie de la Désignation, sur les droits des magistrats désignés. Cicéron, appelé à voter après les deux consuls désignés dit (*Ad Q. fr.* 2, 1, 2) : *Racilius de privatis me primum sententiam rogavit*; il les compte donc parmi les magistrats.

catégorie dans laquelle ils sont destinés à entrer et au premier rang de cette catégorie (1). Cette procédure fonctionne, depuis le moment où elle apparaît, avec une telle régularité qu'elle peut malaisément être rattachée à l'arbitraire des magistrats. Elle ne peut pas être revendiquée pour l'époque ancienne, soit parce qu'elle aurait alors eu trop peu d'importance en présence du faible intervalle qui séparait primitivement les élections de l'entrée des magistrats en charge, soit parce qu'il n'y a pas trace d'une limitation du privilège du *princeps senatus* par le concours des consuls désignés. Nous ne pouvons établir son existence que dans la période postérieure à Sulla, avec les institutions de laquelle elle s'accorde fort bien, — car il n'y avait plus de *princeps senatus* et les élections avaient alors lieu régulièrement en juillet (2), — et c'est probablement Sulla qui l'a établie législativement. Les égards de politesse dus, dans le système de l'annalité de la magistrature, par le titulaire actuel de

(1) Aulu-Gelle, 4, 10, 2 : *Ante legem quæ nunc de senatu habendo observatur, ordo rogandi sententias varius fuit; alias primus rogabatur qui princeps a censoribus in senatum lectus fuerat, alias qui designati consules erant.* Appien, *B. c.* 2, 5 : Ῥωμαίοις ὁ μέλλων ὑπατεύσειν πρῶτος ἐσφέρει γνώμην. Cicéron, *Phil.* 5, 13, 35 : *Qui ordo in sententiis rogandis servari solet, eundem tenebo in viris fortibus honorandis; a Bruto igitur consule designato more majorum capiamus exordium.* Tacite, *Ann.* 3, 22 : *Exemit Drusum consulem designatum dicendæ primo loco sententiæ.* Des témoignages particuliers relatifs aux consuls désignés se rencontrent en grand nombre : Cicéron, *De har. resp.* 7, 11. *Phil.* 6, 3, 8. *Ad Att.* 4, 2, 4. Cælius, *Ad fam.* 8, 4, 4. Salluste, *Cat.* 50. Tacite, *Ann.* 1, 14. 3, 49. 11, 5. 12, 9. 14, 48. *Hist.* 4, 4. 9. Pline, *Ep.* 2, 11, 5. 19. *Ep.* 12, 2. 4, 9, 16. 5, 13, 4. 9, 13, 13. — Il en est de même pour les préteurs désignés, montre l'exemple de César dans les débats sur la conjuration de Catilina; il parle en qualité de préteur désigné, *prætorio loco* (Cicéron, *Ad Att.* 12, 21, 1) et avant les autres préteurs (Drumann, 5, 525, où l'erreur d'Appien, 2, 5, qui fait parler avant lui le *prætorius* Nero, est corrigée). — Pour les édiles, les témoignages manquent. — La preuve que le t ibun désigné vote avec les tribuniciens et avant eux se trouve dans Cicéron, *Phil.* 13, 12, 26, et Velleius p. 170, note 2. — Le questeur désigné ne siége pas au sénat.

(2) La fixation de l'époque des élections en juillet date peut-être seulement de Sulla; auparavant les élections semblent avoir lieu en automne (v. tome II, la théorie de la Désignation, sur les dates de désignation). On ne peut pas, comme le pense Willems, 2, 181, tirer une date de la mention oratoire du *mos majorum*, note 1; il n'y a là qu'une allusion détournée au *novus mos* dans le sens de Varron (p. 163, note 3).

cette magistrature à son successeur déjà choisi aurait dû jouer là un certain rôle. Politiquement le but doit avoir été de limiter ainsi le droit de voter en premier lieu, permanent de fait, des sénateurs influents. — L'interrogation des sénateurs a commencé par les consuls désignés, au moins jusqu'au temps de Trajan (p. 161, note 1) ; mais cela paraît avoir cessé peu de temps après, peut-être par suite de l'abréviation croissante de la durée des consulats (1).

Dérogations arbitraires. 4. Le président n'a été, dans aucun temps, obligé légalement au respect de la liste sénatoriale certainement souvent très incommode pour l'expédition des affaires. Par suite, les magistrats des premiers temps de la République, plus indépendants en face du sénat que ceux de l'époque que nous connaissons le mieux, se sont dans l'interrogation des sénateurs fréquemment écartés de l'ordre de la liste (2) ; les modifications plus profondes apportées à cet ordre que nous venons de signaler tirent sans doute elles-mêmes leur origine de ce que les présidents du sénat ne se conformaient pas à la liste et que les censeurs qui suivaient la modifiaient en conséquence. Mais, depuis que le gouvernement du sénat se fut consolidé, — à part la mise à l'écart de la première liste sénatoriale

(1) Suivant Aulu-Gelle (p. 161, note 1), qui écrit sous Marc-Aurèle, la priorité des consuls désignés existait *ante legem, quæ nunc de senatu habendo observatur.* Le biographe de Didius Julianus mentionne encore au reste cette priorité de vote pour son élection comme empereur (c. 7).

(2) Dans la délibération du sénat sur le sort des Campaniens en 544 (Tite-Live, 26, 33), on renonce à rappeler à Rome le consul qui est devant Capoue, parce qu'un nombre suffisant d'officiers ayant pris part au siège sont présents, et ensuite on donne la parole à celui d'entre eux qui était le plus considéré (*cujus ex iis qui ad Capuam fuerant maxima auctoritas erat*) M. Atilius Regulus, préteur en 541 ; la parole ne lui appartenait évidemment pas à cette place d'après le schéma hiérarchique. De même, si dans Tite-Live, 3, 40, 8, un des consulaires est reculé *consulto ad ultimum dicendi locum*, et si ailleurs le président donne d'abord la parole à l'un des sénateurs pour des motifs personnels ou matériels (Tite-Live, 5, 20, 4. 9, 8, 3 ; Denys, 11, 16. 56. 58 ; cf. 6, 19 : Λόγος ἀπεδόθη τοῖς εἰωθόσιν ἀποφαίνεσθαι γνώμας) en particulier s'il a aussi égard à l'âge (p. 152, note 1), de la considération duquel il n'y a aucun vestige dans l'interrogation des sénateurs, cela doit être rattaché à ce que les annalistes n'admettaient pas pour cette époque un ordre fixe d'interrogation et y plaçaient par suite des enjolivements arbitraires.

dressée en 442 par les censeurs, qui coïncide selon toute apparence avec le transfert des consuls aux censeurs de la nomination des sénateurs (1), — les magistrats qui présidaient ont difficilement osé supprimer la liste du sénat dressée par les censeurs, quelque fréquemment qu'ils aient pu s'en écarter dans des cas particuliers. Quant à Sulla, il maintint les classes hiérarchiques du sénat (2); mais, dans celle des consulaires, il laissa la détermination de l'ordre à l'arbitraire du président (3),

---

(1) V. tome IV, la théorie de la Censure sur la confection de la liste du sénat.

(2) On ne s'est jamais écarté de l'ordre des classes (cf. p. 22). Si Tacite, *Ann.* 2, 32, signale la proposition du prétorien Cotta Messallinus avant celles du consul désigné et des consulaires, c'est qu'il n'observe pas là l'ordre dans lequel elles ont été émises. Si, dans le même, 2, 33, un *prætorius* vote sur la proposition d'un consulaire, c'est que cette proposition a été, dans une interrogation précédente des sénateurs, faite *loco sententiæ* et qu'elle est ensuite reprise par les consuls et soumise par eux à l'interrogation.

(3) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 9 : *Singulos debere consuli gradatim incipique a consulari gradu. Ex quo gradu semper quidem antea primum rogari solitum, qui princeps in senatum lectus esset; tum autem cum hæc scriberet, novum morem institutum refert per ambitionem gratiamque, ut is primus rogaretur, quem rogare vellet qui haberet senatum, dum is tamen ex gradu consulari esset.* Le cas de ce genre le plus ancien que nous connaissions est de l'an 693, où le consul M. Piso interrogea avant les autres consulaires son parent L. Piso, (consul en 687), puis les consulaires Cicéron (691), Catulus (676), Hortensius (685), (Cicéron, *Ad Att.* 1, 13, 2). César, en qualité de consul de 695, interrogea « seulement » quatre consulaires hors de leur tour (Aulu-Gelle, 4, 10, 5). Autres cas dans Cicéron, *Cum sen. gr. eg.* 7, 17. *In Pis.* 5, 11. *Ad Att.* 10, 8, 3. Sous Tibère, son fils Drusus est interrogé tantôt le premier tantôt après d'autres (Dion, 57, 7 : Ὁ μὲν γὰρ Δροῦσος ἐξ ἴσου τοῖς ἄλλοις τότε μὲν πρῶτος, τότε δὲ μεθ' ἑτέρους τοῦτ' ἐποίει). Gaius revint, pour être désagréable à un consulaire qui était ordinairement interrogé le premier, à l'ordre d'ancienneté (Dion, 59, 8 : Ὅπως μηκέτι — M. Silanus — πρῶτος ἐπιψηφίζηται, ἐν ᾧ που καὶ διὰ τὴν ἡλικίαν καὶ διὰ τὸ ἀξίωμα ὑφ' ἁπάντων τῶν ὑπάτων ἐτιμᾶτο, κατέλυσε τὸ πρῶτον τινὰ τῶν ὑπατευκότων ἢ δεύτερον πρὸς τὸ τοῖς τὴν γνώμην ἐπάγουσι δοκοῦν ψηφίζεσθαι καὶ κατεστήσατο ἐκ τοῦ ἴσου τοῖς ἄλλοις καὶ ἐκείνους ἐν τῇ τάξει τῆς ἀρχῆς, ἣν ἦρξαν, ἀποφαίνεσθαι). Sous son règne, Claude fut constamment interrogé après tous les autres consulaires (Suétone, *Claud.* 9 : *Ex eo numquam non in senatu novissimus consularium sententiam dixit, ignominiæ causa post omnes interrogatus*). Le règlement de Gaius ne s'est certainement pas maintenu. Dans les votes divers, rapportés à de nombreuses reprises par Tacite (*Ann.* 2, 32. 3, 17. 34. 68. 4, 20. *Hist.* 4, 4 et ss.), l'ordre n'est pas toujours observé (note 2); en tant qu'il peut s'y reconnaître, c'est en général l'ancienneté qui est prise pour base. L. Piso, *Ann.* 3, 68, qui est interrogé avant les consulaires de 740 et de 763, est certainement le consul de 739 et non celui de 753.

sauf le droit de priorité des consuls désignés, qui fut probablement établi en même temps, et par conséquent il émancipa le président de la liste pour cette classe, tandis qu'elle continua à s'imposer à lui pour les autres (1). La cause de cette innovation doit avoir été que le droit de faire la première motion était pratiquement trop important pour dépendre exclusivement de l'ancienneté et que, la liberté restreinte de choix qui avait existé pour le *princeps senatus* étant supprimée, sa prérogative fixe devait l'être également. Désormais la seule règle est que les deux consuls s'entendent sur l'ordre d'interrogation qu'ils suivront (2) et observent durant l'année celui qu'ils ont suivi le jour de leur entrée en fonctions (3) ; encore cette limitation de leurs pouvoirs est-elle seulement établie par l'usage et n'a-t-elle pas été toujours observée (4). Le droit de voter en premier lieu change donc avec la présidence ou tout au moins peut changer avec elle. auguste a même, pour faire l'interrogation dans des cas importants, fait abstraction de toute espèce d'ordre (5). — Après que le droit de voter en premier lieu des consuls désignés eut disparu, sous Hadrien ou sous Antonin le Pieux, semble-t-il, la *prima sententia* se trouve toujours exprimée par le consulaire qu'il plaît au président d'interroger le premier (6).

(1) Dion, 59, 8 (p. 163, note 3).

(2) Cela n'est jamais dit expressément, mais ne peut avoir manqué.

(3) Suétone, *Cæs.* 21, fait allusion à la *consuetudo, ut quem ordinem interrogandi sententias consul k. Jan. tenuisset, eum toto anno conservaret.*

(4) César y dérogea, en 695, après que Pompée fut devenu son gendre, et il se justifia à ce sujet devant le sénat assemblé (Aulu-Gelle, 4, 10, 5. 6; Suétone, *loc. cit.*).

(5) Suétone, *Aug.* 25 : *Sententias de majore negotio non more atque ordine, sed prout libuisset perrogabat, ut perinde quisque animum intenderet ac si censendum magis quam adsentiendum esset.* Il ne se soumettait donc même pas à l'ordre des classes.

(6) Dans les nombreux sénatus-consultes qui sont insérés dans les biographies des empereurs du III[e] siècle, le premier vote est émis communément par un *consularis primæ sententiæ* (ainsi *Trig. tyr.* 21, et *Vita Taciti*, 4; *primæ sententiæ senator : Vita Aur.* 41 ; *qui primæ sententiæ tunc erat : Vita Probi*, 12; *primæ sententiæ : Vita Aur.* 19 ; *qui primam sententiam erat dicturus : Vita Max. et Balb.* 1), pour désigner lequel *princeps senatus* n'est qu'un synonyme (*Vita Taciti*, 3 : *Princeps senatus recte Augustus creatur, primæ sen-*

5. A la suite de l'établissement de la monarchie, un système spécial fut organisé pour l'expression du suffrage du chef de l'État. Le dictateur César reçut, en 708, par une disposition prise une fois pour toutes, le droit de voter en premier lieu tel que l'avait eu autrefois le *princeps senatus* (1). Dans les institutions d'Auguste, ou bien le prince s'abstient, en qualité de magistrat, de prendre part au vote et il s'explique alors sur la question quand et comme il veut, ou bien il exerce en qualité de sénateur le droit de donner son sentiment et il le fait, en pareil cas, à la place qu'il veut, en général à la première ou à la dernière (2). Cependant on ne peut établir que les empereurs postérieurs à Tibère aient fait usage de cette faculté. **La place de l'empereur.**

L'opinion émise par le sénateur au moment de l'interrogation du magistrat, la *sententia* (3) est la proposition de ré- ***Sententia.***

---

tentiæ vir recte imperator creatur). Valérien est appelé dans ces documents *princeps senatus* avant son élévation au trône (*Vita Gord.* 9 ; cf. *Trig. tyr.* 12 : *Capto Valeriano diu clarissimo principe civitatis*) ; mais il cesse de l'être lorsqu'il quitte Rome (*Vita Valer.* 5 : *Cum... prætor... eum, qui erat princeps tunc senatus, sententiam rogasset absente Valeriano*) et son successeur est appelé *consularis primæ sententiæ* (*Trig. tyr.* 21 : *Arellius Fuscus consularis primæ sententiæ qui in locum Valeriani successerat*). Les autres témoignages de l'époque récente sont dans le même sens. Lactance, *Inst.* 1, 10, 8 : *Liberum patrem in senatu deorum summæ auctoritatis primæque esse sententiæ necesse est, quia præter Jovem solus omnium triumphavit.* Symmaque le père, *cos. suff.* 376, *primus in senatu sententiam rogari solitus* (*C. I. L.* VI, 1698). Au temps de Cassiodore (*Var.* 6, 4) le préfet de la ville est interrogé le premier [cf. p. 158, note 1.] — L'acte d'Hadrien (*cos.* 108. 118. 119) qui donna à Servianus (*cos.* II. 102) un troisième consulat (pour 134), *nec secum tamen, cum ille bis* [*ante*] *Hadrianum fuisset, ne esset secundæ sententiæ* (*Vita Hadr.* 8) ne peut se rapporter à l'ordre de vote; car, si Servianus avait dû subir un recul et que son troisième consulat fût entré en jeu, ce n'est pas seulement avec Hadrien qu'il n'eût pas voté, mais il n'eût pas voté du tout. Le sens doit être qu'Hadrien ne le prit pas pour collègue pour 118 ou 119 parce qu'alors il eût occupé le second rang, et la *secunda sententia* doit se rapporter à la *relatio* faite en commun par les deux consuls.

(1) Dion, 43, 14 : Γνώμην ἀεὶ πρῶτον ἀποφαίνεσθαι.

(2) Dion, 57, 7 : Καὶ γὰρ αὐτὸς (Tibère) ψῆφον πολλάκις ἐδίδου.... ἔστι μὲν ὅτε ἐσιώπα, ἔστι δ' ὅτε καὶ πρῶτος ἢ καὶ μετ' ἄλλους τινὰς ἢ καὶ τελευταῖος τὰ μὲν ἄντικρυς ἀπεφαίνετο, τὰ δὲ δὴ πλείω .... ἔλεγεν ὅτι εἰ γνώμην ἐποιούμην, τὰ καὶ τὰ ἂν ἀπεδειξάμην'. Tacite, *Ann.* 1, 74, montre que le prince votait en général en premier ou en dernier lieu ; un exemple de la première procédure dans Dion, 57, 24.

(3) Il serait vraiment à souhaiter qu'on écarte la traduction fausse de *sententia* par voix, qui trouve assurément son excuse dans le langage du temps de l'Empire (p. 179, note 3); elle obscurcit toute l'institution.

solution, la réponse faite par le sénateur isolé à la question du président. L'acte du magistrat, la position de la question au membre isolé, est désigné par l'expression *sententiam rogare* (1), celui du sénateur par l'expression *sententiam dicere* (2), aussi, corrélativement à la formule de la question, par *sibi placere* (3), pour ne rien dire des expressions qui ne sont appliquées à la *sententia* que par extension (4). L'*auctor sententiæ* est l'auteur de la proposition(5), et par suite la proposition elle-même est appelée parfois *auctoritas* à l'époque récente (6). Du temps de la République, l'auteur de la proposition n'est jamais signalé ni même nommé dans la résolution ; c'est seulement sous le Prin-

---

(1) Cicéron, *Verr. act.* 1, 15, 44. *Cat.* 1, 4, 9. *Ad Att.* 1, 13, 2. *Ad Q. fr.* 2, 1, 1. Salluste, *Cat.* 49. Tite-Live, 3, 39, 2. Pline, *H. n.* 7, 48, 156 (pour les mots *in senatum vocari* de sa source, Val. Max. 8, 13, 4). Statut municipal de Genetiva, c. 124 : *Locus... sententiæ dicendæ rogandæ.* Plus rarement *interrogare* : Tite-Live, 22, 60, 5. 26, 13, 3, c. 33, 6. 30, 23, 1. 36, 7, 1. Velleius, 2, 35. L'acte de *sententiam rogare* est avec celui de *consulere* dans le même rapport que l'interrogation avec la relation; la relation est liée à l'exposé ou le précède; l'interrogation le suit.

(2) Pour *sententiam dicere*, il suffit de rappeler la formule de convocation des *senatores quibusque in senatu sententiam dicere licet* (p. 28). Cicéron emploie comme synonyme *sententiam ferre, Verr. l.* 2, 31, 76, sans doute par mégarde ; car cette dernière expression désigne le vote secret et n'est pas applicable à la phase des motions. *Sententiam pedibus ferre* est à sa place dans Aulu-Gelle 3, 18, 2.

(3) Cicéron, *Phil.* 14, 12, 31. Tite-Live, 3, 40, 11. 9, 8, 7 et de nombreux exemples.

(4) La proposition de résolution du sénateur (*sententiam dicere*), son vote (*censere*) et la résolution totale (*decernere*) sont naturellement aussi fréquemment confondus que visés dans leur fonction propre, qui n'en est pas pour cela moins sûrement reconnaissable.

(5) Cicéron, *In Pis.* 15, 35 : *Senatus decrevit Cn. Pompeio auctore et ejus sententiæ principe; De domo,* 5, 10 : *Princeps ego sum ejus sententiæ et auctor; Pro Balbo,* 27, 61; *Phil.*, 4, *in fine.* En parlant du référant, Cicéron, *Cum pop. grat. eg.* 6, 15 : *P. Lentulo auctore et pariter referente collega;* Val. Max. 7, 6, 1 : *Senatus auctore Ti. Graccho consule censuit.* Puisqu'au sens rigoureux tout adhérent est en même temps auteur de la motion, *auctor* peut, tout comme *princeps*, dont le sens s'est de bonne heure affaibli, être dit de tout sénateur qui se prononce pour une proposition.

(6) Tacite, *Ann.* 2, 32, rapporte les diverses propositions et ajoute : *Quorum auctoritates adulationesque rettuli, ut sciretur vetus id in re publica malum. Auctoritates principum conjurationis colligere* signifie également, dans Cicéron, *Pro Sulla*, 13, 37, nommer les hommes qui s'étaient déclarés prêts à adhérer aux plans de Catilina.

cipat que l'*auctor* y est indiqué (p. 205), et encore ne l'est-il dans les premiers temps que si c'est l'empereur (1).

Procédure de l'interrogation des sénateurs.

La procédure est simple. Avant que l'interrogation commence, les étrangers introduits dans le sénat (p. 146, note 3) et en général toutes les personnes qui n'ont pas le droit de voter, sauf les magistrats et les employés subalternes, sont invités par le président à sortir de la salle (2). L'interrogation est toujours faite verbalement. Les différents membres sont appelés nominativement par le président (3). Le premier appelé doit faire une proposition, qui d'ailleurs peut tendre à prendre postérieurement une résolution sur la question, c'est-à-dire à l'ajourner (*rejicere*) (4), ou à ne pas prendre de résolu-

---

(1) V. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur les résolutions prises *auctore principe*. La formule *ex auctoritate imperatoris*, où la préposition indique expressément l'idée d'ordre, est sans doute employée lorsque l'empereur est nommé comme autorité suprême (*C. I. L.* VI, 1238-1241. X, 1018. 6422, etc.), mais elle ne l'est pas facilement pour le sénat; cf. l'inscription *C. I. L.* VI, 4416 : *Quibus senatus c(oire) c(onvocari) c(ogi) permisit e lege Julia ex auctoritate Au(gusti)*.

(2) Dion, 79, 1 : Ὦ (c'est de Macrin qu'il s'agit) μηδὲ ἐσελθεῖν ἐς τὸ συνέδριον μετὰ τὸ κήρυγμα τὸ χωρὶς τῶν βουλευτῶν τοὺς λοιποὺς ἐξεῖργον ἐξῆν, οὗτος ἐτόλμησε.... αὐτοκράτωρ πρότερον ἢ βουλευτὴς γίγνεσθαι. Chez le même auteur, 39, 28, le sénat décide de prendre le deuil καίτοι τοῦ Κάτωνος ἔκ τε τοῦ συνεδρίου... ἐκπηδήσαντος [καὶ τοὺς τυχόντας ἀπὸ τῆς ἀγορᾶς εἰσκαλέσαντος, ajoute Bekker, sans aucun doute exactement quant au sens], ὅπως μηδὲν τελεθείη· εἰ γάρ τις τῶν μὴ βουλευόντων ἔνδον ἦν, οὐδεμία ψῆφος αὐτοῖς ἐδίδοτο. Ἐκείνους τε γὰρ προαπαντήσαντες ἕτεροι δήμαρχοι ἐκώλυσαν ἐσελθεῖν, καὶ οὕτω τοῦτό τε τὸ δόγμα ἐκυρώθη. Tite-Live, 22, 60, 2 : *Senatus summotis arbitris consuli cœptus*.

(3) Denys, 6, 57 : Ὁ πρεσβύτερος τῶν ὑπάτων... δεύτερον ἐκάλει τὸν αὐτὸν τρόπον ἐξ ὀνόματος ἀξιῶν γνώμην ἀποφήνασθαι Μάνιον Οὐαλέριον. Tite-Live, 1, 32, 11 : *Rex... « dic », inquit ei quam primum sententiam rogabat, « quid censes? » Tum ille :... « Censeo » : inde ordine alii rogabantur*. 9, 8, 2 : *Publilius, penes quem fasces erant « dic Sp. Postumi » inquit*. Cicéron, *Verr*. 4, 64, 142, oppose clairement le système syracusain, *ut dicat sententiam qui velit : nominatim nemo rogatur* au système romain. Il mentionne le *dic M. Tulli* et ses conséquences possibles, *Ad Att*. 7, 1, 4. *Ep*. 3, 5. *Ep*. 7, 7. 9, 5, 2.

(4) *Rejicere* désigne la mise hors des délibérations sans solution définitive d'une relation quelconque, par conséquent son retrait de l'ordre du jour pour revenir postérieurement en délibération devant la même assemblée (Cicéron, *Ad fam*. 1, 4, 1 ; *Pro Planc*. 13, 33; Tite-Live, 2, 22, 5); le renvoi provisoire à une commission ou ce qui revient au même (du sénat aux pontifes : Cicéron, *De har. resp*. 7, 14; Tite-Live, 26, 34, 12. 41, 16, 2); le renvoi à une autre autorité compétente pour statuer (du sénat aux comices : Tite-Live, 2, 27, 5. 5,36, 10; du magistrat aux comices : Tite-Live, 3, 36, 6; du ma-

tion (1). Ceux qui sont appelés ensuite peuvent soit former une nouvelle proposition, soit adopter une de celles déjà émises (*adsentiri*) (2). Les sénateurs interrogés ne peuvent refuser de répondre (3). On peut déférer à un sénateur le serment de calomnie, c'est-à-dire le serment qu'il fait sa proposition en tout honneur et conscience (4). Le sénateur n'a pas besoin de motiver sa proposition, mais il peut le faire, et il le fait en général s'il n'adopte pas une opinion déjà exprimée. Celui qui adhère sans développement à une motion déjà émise (*verbo adsentiri*)

---

gistrat au sénat : Tite-Live, 3, 13, 7. 5, 20, 9. c. 22, 1. 26, 15, 2. c. 16, 4; de même *remittere* de l'empereur au sénat : Tacite, *Ann.* 3, 10). Quand on ajoute *integram rem* (Tite-Live, 26, 16, 4; Tacite, *Ann.* 3, 10), cela signifie que cet acte ne doit pas préjuger la décision, de même qu'*integram rem referre* désigne la répétition de la délibération (p. 135, note 1). Il n'est pas rare que la remise soit accompagnée de la résolution d'aborder immédiatement la délibération de la question au jour fixé (Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 5 : *Ne quid prius ex k. Mart. ad senatum referrent*).

(1) Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 5 : *Pompeius... hanc sententiam dixit nullum hoc tempore senatus consultum faciendum. Scipio hanc.* — Le même, *Ad Att.* 1, 15, 5 : *Cum decerneretur... ut consules populum cohortarentur,... homines ad XV Curioni nullum senatus consultum facienti adsenserunt; ex altera parte facile CCCC fuerunt.* Le même, *Ad. Q. fr.* 2, 10 [12], 3: *Decernendum nihil censeo.* Tacite, *Ann.* 1, 79 : *Ut in sententiam Pisonis concederetur, qui nil mutandum censuerat.* Denys, 11, 15 : Περὶ δὲ τοῦ πολέμου ταύτην ὑμῖν, ὦ βουλή, γνώμην ἀποδείκνυμαι μηδὲν ψηφίζεσθαι περὶ μηδενὸς πράγματος, ἕως ἂν ἀποδειχθῶσιν αἱ ἀρχαί. Sur cette augmentation, cf. p. 124, note 3. Tite-Live, 3, 40, 5 : *Sententiam peregit nullum placere senatus consultum fieri.* Tite-Live a mal entendu cela, montre la suite de son récit : il a compris que les votants déclaraient par là l'assemblée incompétente attendu que les décemvirs qui y jouaient le rôle de présidents auraient été des *privati*, tandis que, par la proposition de faire entrer l'interrègne en exercice, leur qualité de magistrats supérieurs aurait été reconnue (en même temps qu'on aurait déclaré l'interrègne !). Les choses sont là fortement faussées ; mais le sens est parfaitement clair, et il n'y a pas lieu à correction.

(2) *Adsentiri* se trouve dans Cicéron, *Ad fam.* 1, 1, 3. 8, 11, 2. *Ad Q. fr.* 2, 1, 2. *Ep.* 13 [15a], 5. *Phil.* 1, 6, 14, etc.; *adsentire* est plus rare (Cicéron, *Ad fam.* 5, 2, 9). Adhésion avec additions : Cicéron, *Ad Q. fr.* 2. 7 [9], 3 (p. 177, note 2). Sénèque, *De vita beata*, 3, 2 : *Post omnes citatus nihil improbabo ex iis quæ priores decreverint et dicam : « Hoc amplius censeo. »* Pline, *Ep.* 4, 9, 20 : *Valerius Paulinus adsensus Cæpioni hoc amplius censuit.*

(3) Tite-Live, 28, 45, 5 (p. 119, note 5). Tacite, *Ann.* 11, 4.

(4) Denys, 7, 39 : Φέρειν τὴν γνώμην ἅπαντας (les sénateurs) ὥσπερ ἐν δικαστηρίῳ τὸν νόμιμον ὅρκον ὀμόσαντας. De même c. 47. Exemples dans Tite-Live, 26, 53, 14. 30, 40, 12. 42, 21, 5. Pline, *H. n.* 7, 34, 120. Tacite, *Ann.* 1, 74. 4, 21. 31.

le fait assis (1). Sous l'Empire, cette adhésion muette se transforma progressivement en acclamation (2).

La proposition doit nécessairement être rédigée complètement, de façon à ce que, si elle devient une résolution, il n'y ait qu'à y mettre le sénat à la place du sénateur qui la fait (3) ; c'est pourquoi celui qui la fait en lit souvent, à la fin de son discours, une rédaction écrite (4). L'interrogation n'a pas pour but d'arriver à la détermination d'une majorité (5); par suite, les décla-

---

(1) La formule de l'assentiment pur et simple résulte de la conclusion de la 7e Philippique de Cicéron (p. 121, note 2) et d'*Ad Att.* 7. 3, 5. *Ep.* 7, 7 : *Cn. Pompeio adsentior*. Cela s'appelle *sedentem adsentiri* (Cicéron, *Fam.* 5, 2, 9, p. 118, note 7) ou *verbo adsentiri* (Salluste, *Cat.* 52 : *Postquam Cæsar dicendi finem fecit, ceteri verbo alius alii adsentiebantur.* Tite-Live, 3, 40, 6. 27, 34, 7, p. 118, note 7). C'est là la *sedentaria adsentiendi necessitas* de Pline, *Paneg.* 76.

(2) Caracalla reproche au sénat μήτε συνιέναι προθύμως μήτε κατ' ἄνδρα τὴν γνώμην διδόναι (Dion, 77, 20). Pratiquement l'interrogation des sénateurs se résout, dans les sénatus-consultes des biographies impériales, en une seconde acclamation. En règle, la première acclamation y est suivie de la *sententia* de celui qui vote le premier (ainsi *Vita Maximini*, 26 : *Post rogatus sententiam Cuspidius Celerinus hæc verba habuit... decernimus ;* de même *Vita Taciti*, 5 ; *Vita Probi*, 12, aussi sans doute *Vita Commodi*, 20) et ensuite du cri : « *omnes, omnes* » (*Vita Taciti*, 7 ; *Vita Probi*, 12). Dans la vie de Valérien, c. 5, le président pose la question au sénateur qui doit voter le premier, mais, au lieu que celui-ci réponde, *omnes una voce dixerunt interrupto more sententiæ dicendæ... quæ cum essent sæpius dicta, addiderunt* « *omnes* » *atque ita discessum est.*

(3) La meilleure preuve en est dans les *sententiæ* motivées de Cicéron, qui forment la neuvième, la dixième, la onzième et la quatorzième philippiques. Il dit, par exemple, 10, 11, 25 : *Quod C. Pansa cos. verba fecit* (suit la citation), *de ea re ita censeo : cum Q. Cæpionis... opera... Macedonia et Illyricum... in consulum... potestate sint, id Q. Cæpionem... bene... fecisse.* C'est là le sénatus-consulte lui-même, pour peu qu'on substitue *censuerunt* à *censeo*.

(4) Cicéron, *Phil.* 3, 8, 20 : *Scriptam attulerat consularis quidam sententiam.* Le même, *Ad fam.* 10, 13, 1 : (*Senatus consultum*) *ita est perscriptum, ut a me de scripto dicta sententia est, quam senatus frequens secutus est.* Le même, *Ad Att.* 4, 3, 3 ; *Pro Sest.* 61, 129. Un sénateur se plaint du collègue qui lui a rédigé sa motion (*quam ispe dictaverat*) et qui vote ensuite en sens contraire (Pline, *Ep.* 2, 11, 22).

(5) Lorsque Tite-Live, 1, 32, après les mots rapportés p, 83, note 1, continue en disant : *Quando pars major eorum qui aderant in eandem sententiam ibat, bellum erat consensum,* il n'a peut-être fait que s'exprimer d'une manière ambiguë ou rassembler l'interrogation des sénateurs et le vote. L'interrogation peut faire constater en fait la majorité, mais, pour sa constatation légale, il faut l'acte d'*in sententiam ire*, la *discessio*. Mais il se peut aussi que la *discessio* ait été supprimée dans la *patrum auctoritas*, que Tite-Live exemplifie là, depuis son anéantissement pratique, puisque cette interroga-

rations ne sont pas comptées, et celles qui sont de pures adhésions sont en général peu remarquées, sont souvent à peine recueillies (1). L'interrogation des sénateurs a pour résultat les diverses propositions qui sont ainsi portées à la connaissance du président, sans doute en général par écrit.

Prépondérance des membres interrogés les premiers.

En théorie, l'initiative appartenait également d'abord à tous les sénateurs ayant le droit de proposition, plus tard à tous les sénateurs. En fait, elle restait toujours à ceux qui avaient la priorité dans l'interrogation. Ainsi les questions politiques proprement dites se discutèrent probablement de bonne heure essentiellement entre les consulaires. Il était aussi dans l'ordre des choses que, depuis qu'il y eut des magistratures annales et que le sénat eut la prétention de diriger pratiquement l'État, l'initiative politique se soit restreinte en fait aux hommes qui dans le conseil et dans l'armée avaient expérimenté les responsabilités du pouvoir. Mais le droit de proposition de ceux-là mêmes qui étaient appelés après eux ou les derniers n'était pas sans portée. Tout le monde pouvait proposer des modifications, et, comme, dans le sénat romain, surtout dans celui de l'époque ancienne, on parlait brièvement (p. 122), comme chacun n'y parlait qu'une fois au cours de la délibération, des contre-projets ou des amendements pouvaient triompher, même en étant proposés à une des dernières places (2) ; celui qui parlait à une de ces

---

tion n'y provoquait plus jamais de *dissensus ;* à la vérité, tant qu'on a dû considérer le *dissensus* comme possible, on n'a pu même là se dispenser de procéder au vote. Sans aucun doute, l'interrogation et le vote sont confondus dans Denys, 11, 21, où le décemvir constate la majorité après l'interrogation et où les sénateurs adverses demandent en vain un nouveau vote, parce que beaucoup de membres ont changé d'opinion. La version de Tite-Live, 3, 39 et ss. est moins incorrecte.

(1) D'où *videbantur adsensi* dans Pline, *Ep.* 2, 11, 21 (p. 181, note 4). Tacite, *Hist.* 4, 4 : *Ea omnia Valerius Asiaticus consul designatus censuit : ceteri vultu manuque, pauci... compositis orationibus adsentiebantur.* Le biographe d'Aurélien, 19. 20 : *Surrexit primæ sententiæ Ulpius Silanus atque ita locutus est... post hæc interrogati plerique senatores sententias dixere... deinde aliis manus porrigentibus, aliis pedibus in sententias euntibus, plerisque verbo consentientibus conditum est senatus consultum,* écrit d'après des réminiscences littéraires (sans doute en première ligne d'après le récit de Tite-Live, p. 118, note 7) et confond la procédure d'expression des opinions avec le vote.

(2) Velleius, 2, 35 : (Caton) *tribunus plebis designatus... pæne inter ultimos*



places, immédiatement avant le vote, en tenant compte des propositions déjà faites, avait même comme orateur une meilleure place que les membres appelés les premiers (1). Il a été par conséquent d'une rare importance politique que, lors de l'admission des plébéiens dans le sénat, on les ait exclus du droit de proposition dans le conseil, comme de l'interroyauté et de la confirmation des lois, que la bouche leur soit restée fermée dans le sénat pendant que leurs pieds seuls pouvaient y agir. Les grandes phases du combat livré pour l'égalité par ceux qui n'appartenaient point à la noblesse se marquèrent aussi dans ce domaine. La loi licinienne donna aux plébéiens, à la fin du ɪᴠ[e] siècle, en même temps que la magistrature, le droit de proposition privilégié qui y était lié et par conséquent tout au moins la possibilité d'arriver à l'égalité dans le sénat. Le travail d'égalisation se continua par la liaison plus complète de l'intégralité des droits sénatoriaux à la magistrature et par la suppression finale de cette catégorie de sénateurs dans laquelle les patriciens avaient seuls le droit de proposition et le droit de vote. Mais soit la disparition des sénateurs muets, soit le doublement du nombre des sénateurs opéré par Sulla ont nécessairement dû augmenter la prépondérance des catégories appelées en premier lieu, réduire en fait pour ainsi dire à néant le droit de proposition des catégories interrogées les dernières. Des exceptions, comme le vote du tribun du peuple désigné Caton dans le procès des Catilinaires, ne font que confirmer la règle. Par suite, depuis le temps de Sulla, le nom de *senator pedarius* est transporté du sénateur plébéien légalement exclu des délibérations au *tribunicius* et au *quæstorius* qui n'y participent point en fait, et il est employé pour les désigner par

interrogatus sententiam. Un autre exemple est l'amendement adopté en 694 sur la proposition du jeune P. Servilius Isauricus, préteur en 700 (Cicéron, *Ad Att.* 1, 19, 9 : *Hoc de populis liberis sine causa additum, et ita factum est a P. Servilio filio, qui in postremis sententiam dixit*).

(1) Cicéron, *Phil.* 5, 2, 5, dit relativement à ses adversaires du sénat : *Utinam omnes ante me sententiam rogarentur,.. facilius contra dicerem.* Si dans la séance décisive du 5 décembre, César avait parlé après Caton, la décision prise eût peut-être été différente.

opposition aux membres du sénat consulaires ou prétoriens (1).

Suppression de l'interrogation (*s. c. per discessionem*).

L'interrogation successive doit toujours être adressée à tous

(1) Cela se manifeste de la manière la plus nette chez Tacite, *Ann.* 3, 65 : *Tempora illa adeo infecta et adulatione sordida fuere, ut omnes consulares, magna pars eorum, qui prætura functi, multique etiam pedarii senatores certa tim exsurgerent fœdaque et nimia censerent,* et chez Frontin, *De aqu.* 99: *Cui* (à Messalla Corvinus, en qualité de *curator aquarum*) *adjutores dati Postumius Sulpicius prætorius et L. Cominius pedarius.* Le premier texte dit positivement que le droit de prendre la parole (*exsurgere*) ne fait pas défaut au *pedarius* de cette époque. Le consulaire Cicéron parle de même, *Ad Att.* 1, 19, 9, d'un *senatus consultum summa pedariorum voluntate, nullius nostrum auctoritate factum* et *Ep.* 20, 4: *Raptim in eam sententiam pedarii cucurrerunt,* et Laberius (chez Aulu-Gelle, 3, 18, 9) : *Caput sine lingua pedani sententiast.* C'est probablement cette acception récente à laquelle pensent aussi Gavius Bassus (p. 150, note 1) et les *non pauci* blâmés par Aulu-Gelle, 3, 10, 1, *qui opinantur pedarios senatores appellatos, qui sententiam in senatu non verbis dicerent sed in alienam sententiam pedibus irent.* Il en est de même de Lucilius dans Festus, p. 210 : *Pedarium senatorem significat Lucilius, quom ait « agipes vocem mittere cœpit » : qui ita appellatur, quia tacitus transeundo ad eum cujus sententiam probat quid sentiat indicat,* d'autant que le satirique a plus d'occasions de s'occcuper du sénateur qui a le droit de parler et qui n'en use pas que de celui qui n'en a pas le droit. S'il faut changer *agipes*, il n'y a pas d'objection matérielle contre la conjecture d'O. Hirschfeld, *Hermes,* 8, 468 : *Gai, pes vocem mittere cœpit ;* mais pourquoi Lucilius n'aurait-il pas, par une corrélation plaisante avec *sonipes,* transposé celui *qui pedibus it* en personnage *qui pede agit* ? On ne peut s'étonner que le mot soit déjà pris en mauvaise part dans un écrivain antérieur à Sulla : les catégories des sénateurs qui ne pouvaient parler au sénat et de ceux qui pouvaient le faire, mais ne le faisaient pas, ont toujours été pratiquement confondues l'une avec l'autre et traitées toutes deux avec un égal dédain. [Dans le sénat postérieur à Dioclétien et Constantin, le *jus sententiæ* est de nouveau restreint en droit à une catégorie de sénateurs, à celle des *illustres* : (« *Senatores* » *accipiendum est eos,* dit Ulpien ou plutôt lui fait dire Tribonien, *Dig.* 1, 9, 12, 2, *qui a patriciis et consulibus usque ad omnes illustres viros descendunt, quia et hi soli in senatu sententiam dicere possunt*), qui, suivant un ordre hiérarchique nettement défini par Justinien, *Nov.* 62, mais dont les grands traits se reconnaissent déjà dans des constitutions de Gratien, *C. Th.* 6, 6, 1, et de Valentinien III, *Nov.* 11, se distinguent en trois classes : les *patricii,* les ex-consuls, et les autres personnes arrivées à une magistrature de la première classe, qu'elles l'aient occupée effectivement ou seulement reçue à titre honoraire : cf. p. 36, note 2. On ne connaît pas la date de cette réforme ; mais elle peut remonter à l'un ou l'autre des deux empereurs. Elle fut probablement opérée en enlevant le droit de vote aux deux dernières des anciennes classes hiérarchiques du sénat (v. p. 22 ; p. 152 et ss.), de telle sorte que le sénat put désormais être considéré comme constitué par la classe des consulaires, dont le nom est employé par métonymie pour désigner en général les sénateurs en droit de voter : Cassiodore, *Var.* 6, 4, au préfet de la ville : *Consides supra omnes scilicet consulares* ; 5, 22, sur le *rector decuriarum : Introducat vestræ curiæ consulares.* Cf. *Neues Archiv,* 14, 1888, p. 487 et s.]

les membres du sénat qui ont le droit de proposition (1), et nous n'avons pas connaissance de moyens propres à abréger cette procédure rendue très longue par l'appel nominal (2). Mais elle pouvait être mise de côté et la résolution être votée aussitôt après l'exposé (3), ou, selon l'expression employée, *per discessionem* (4). Alors il faut que la proposition de réso-

---

(1) Tite-Live, 29, 19, 10 : *Perrogari eo die sententiæ... non potuere*. Denys, 11, 21 : 'Επειδὴ πάντες ἀπεδείξαντο τὰς ἑαυτῶν γνώμας καὶ τέλος ἔδει τά βουλεύματα λαβεῖν, et ensuite : Λόγον ἀπεδώκαμεν ἅπασι τοῖς βουλομένοις ἀπὸ τῶν πρώτων ἄχρι τῶν νεωτάτων ἐν τῷ προσήκοντι καλοῦντες ἕκαστον τόπῳ. Tous les sénateurs étant encore pour lui patriciens sous la République (p. 43, note 2), ils sont aussi logiquement tous interrogés. Tacite, *Hist.* 4, 9 : *Cum perrogarent sententiam consules,... tribunus plebis intercessit*. Suétone, *Aug*. 35. *Vita Comm*. 19.

(2) Il est impossible que le président ait pu, comme le pense Willems, 1, 194, terminer l'interrogation à un moment quelconque.

(3) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 9 : *Senatus consultum fieri duobus modis, aut per discessionem, si consentiretur, aut, si res dubia esset, per singulorum sententias exquisitas*. Aulu-Gelle, 3, 18, 2 : *Cum senatus consultum per discessionem fiebat... universi senatores sententiam pedibus ferebant* (cf. p. 166, note 2). Suétone, *Tib*. 31 : *Cum senatus consultum per discessionem forte fieret, transeuntem eum in alteram partem, in qua pauciores erant, secutus est nemo*. Puisqu'il n'y avait pas d'interrogation préalable, l'opinion de l'empereur ne venait à la connaissance des sénateurs qu'au moment du vote. Des exemples sont donnés par Dion, 41, 2: Διαψηφίσεος δὲ ἐπὶ τούτοις (déclaration de guerre contre César), οὐ κατ' ἄνδρα, μὴ καὶ... τινὰ παρὰ τὰ δοκοῦντα σφίσιν ἀποφήνωνται, ἀλλ' ἐπὶ τάδε καὶ ἐπ' ἐκεῖνα τοῦ βουλευτηρίου μεταστάσει γενομένης et par Cicéron, *Phil*. 1, 1, 3 : *De qua* (*dictatura tollenda*) *ne sententias quidem diximus : scriptum senatus consultum quod fieri vellet attulit, quo recitato auctoritatem ejus... secuti sumus*. En ce sens, la participation aux fonctions de sénateurs sans participation aux débats peut être désignée alternativement par les mots : *Aut verbo adsentiri aut pedibus in sententiam ire* (Tite-Live, p. 118, note 7) puisque le premier acte disparaît dans la procédure abrégée.

(4) Cette dénomination se rencontre déjà dans Varron (note 3) et dans Cicéron, (p. 174, note 4) et elle est conforme à la règle générale du langage technique romain de désigner les catégories inférieures par le caractère qui leur est commun avec les supérieures (p. 7, note 3). Mais le sénatus-consulte accompagné d'une interrogation complète des sénateurs ne peut pas être appelé *senatus consultum per relationem;* car la *relatio* est nécessaire dans la procédure abrégée elle-même, et cette dénomination n'est en effet pas attestée. Si dans la loi d'institution de Vespasien, il lui est permis de *senatus consulta per relationem discessionemque facere*, la conjonction prouve qu'il ne s'agit pas de distinguer deux espèces de sénatus-consultes, mais de relever les deux traits essentiels de tous les sénatus-consultes. Dans Aulu-Gelle, 14, 7, 12 : *Quod ait* (*Varro*) *senatus consultum duobus modis fieri solere conquisitis sententiis aut per discessionem, parum convenire videtur cum eo, quod Ateius Capito... Tuberonem dicere ait nullum senatus con-*

lution qui n'existe pas soit remplacée par l'exposé, qui prenait très souvent quant au fond la forme d'une proposition (p. 147), et que le président ait eu le droit de faire voter sur lui (1). Mais cette façon d'agir, contraire à la nature de l'institution, ne peut être admise que si aucune divergence d'opinions n'est exprimée (2); tout membre du sénat a le droit de provoquer l'interrogation successive des sénateurs par le cri: *Consule* (3). Pour les questions importantes, l'abandon de la procédure d'interrogation est considéré comme incorrect (4).

L'interrogation achevée, l'affaire est prête à être tranchée. A l'époque récente de l'Empire, des statuts municipaux particuliers ont établi trois relations avant qu'on ne put passer au

---

sultum fieri posse non discessione facta, quia in omnibus senatus consultis, etiam in iis quæ per lationem (les Mss. *sic* ou *elationem*) *fierent, discessio esset necessaria, idque ipse Capito verum esse adfirmat*, on a pris l'habitude de substituer *per relationem* au texte corrompu qui nous a été transmis. Si Aulu-Gelle avait écrit cela, il aurait commis un contre-sens ; peut-être a-t-il écrit *perlatione*, qui, de sa part, serait tolérable, ou, comme le voudrait le droit, *perrogatione*.

(1) Dans la procédure abrégée, le *sententias dicere* n'est pas seulement restreint par exemple au sénateur qui vote le premier, mais absolument supprimé ; cela résulte surtout nécessairement de ce que, dans le sénatus-consulte de 138, à l'époque duquel on signalait les diverses *sententiæ* exprimées dans le sénat et qui se désigne lui-même comme *s. c. per discessionum factum*, il n'y a aucune *sententia* de citée et la *discessio* se lie évidemment directement au *verba facere*. Ce n'est aussi qu'à cette condition que la distinction des deux modes de vote s'exprime avec une véritable vigueur.

(2) Varron : *Si consentiretur*. Le vote contraire et même le rejet de la proposition ne sont pas exclus par cette forme de vote.

(3) Festus, p. 170 : « *Numera senatum* » [*vel* « *divide* » *vel* « *consule* »] (ces mots manquent dans le texte) *ait quivis senator consuli, cum impedimento vult esse quo minus faciat senatus consultum postulatque, ut aut res quæ adferuntur* (mieux *referuntur*) *dividantur, aut singuli consulantur, aut, si tot non sint senatores, quo numero liceat perscribi* (Ms. : *præscribi*) *senatus consultum*. Cicéron, *Ad Att.* 5, 4, 2 : *Curandus* (un membre quelconque du sénat, qui peut mettre des obstacles à un sénatus-consulte désiré par Cicéron) *hactenus, ne quid ad senatum « consule » aut « numera »*. *Vita XXX tyr.* 21 : *Consularis primæ sententiæ... ait* : « *Consul, consule* » : *cumque consultus esset*, etc.

(4) Cicéron, *Phil.* 3, 9, 24 : *Fugere festinans senatus consultum de supplicatione per discessionem fecit, cum id factum esset antea numquam*. Tibère, dans Tacite, *Ann.* 6, 12, blâme le sénat d'avoir pris sa résolution *per discessionem* dans une question concernant les livres sibyllins.



vote (1); mais il n'y a pas trace que cela se soit jamais appliqué au sénat de Rome sous un rapport quelconque.

Si, dans ce régime, le sénateur ne peut parler qu'une fois et à son rang dans chaque délibération, qui d'ailleurs est limitée légalement par la durée du jour (p. 98), la possibilité de parler hors de son tour et même celle de répliquer ne sont pas inconnues à la pratique romaine. Il arrive que, dans des cas pressants, un sénateur demande au président, dans l'intérêt public, de lui permettre de parler hors de son tour (2). Il arrive également que celui qui a déjà parlé, lorsque sa proposition est mal comprise ou qu'il le prétend, demande au président de lui donner la parole pour rectifier l'erreur (3), ou encore demande au président la permission de poser une question à un orateur postérieur (4). De cette façon, il peut se produire, si le président y prête la main, un débat personnel, une *altercatio* (p. 130), même entre un sénateur et un magistrat ou entre deux sénateurs. Parole en dehors de l'ordre.

---

(1) Le décret de Gabies de 140 (*C. I. L.* XIV, 2795) finit par : *Hoc decretum post tres relationes placuit in tabula ærea scribi et proponi in publico, unde de plano recte legi possit.* On ne trouve ailleurs rien de semblable.

(2) L'avertissement adressé au sénateur de parler à son tour (p. 151, note 1) suffit à le prouver. Tite-Live, 3, 39, 2 (cf. c. 41, 1) : *L. Valerium Politum proditum memoriæ est post relationem Ap. Claudii, priusquam ordine sententiæ rogarentur, postulando, ut de re publica* (cf. p. 141, note 2) *liceret dicere, prohibentibus... decemviris,* etc. C'est pourquoi les acclamations du temps de l'Empire peuvent aussi avoir lieu après la relation (p. 134, note 2). Parmi les témoignages de l'époque la plus récente, la séance du sénat relatée *Vita Max. et Balb.* I. 2, se rapporte à cela : après que deux sénateurs ont été appelés, un troisième interrompt le discours du second *rogato consule ut sibi dicere et interfari liceret,* l'interruption citée là étant à la vérité un acte sans exemple et probablement une invention.

(3) Suétone, *Cæs.* 14 : *Tantum metum injecit* (César, par son vote dans l'affaire des Catilinaires) *asperiora suadentibus.., ut D. Silanum consulem designatum non piguerit sententiam suam, quia mutare turpe erat, interpretatione lenire velut gravius atque ipse sensisset exceptam.* Salluste. *Cat.* 50 : (*Silanus*) *permotus oratione C. Cæsaris pedibus in sententiam Ti. Neronis* (qui parla après César) *iturum se dixerat.*

(4) Sinnius Capito dans le scoliaste de l'*interrogatio de ære alieno Milonis,* éd. Orelli, p. 342 : *Tertia hæc est interrogandi species pertinens ad officium et consuetudinem senatoriam : quando enim aliquis sententiam loco suo jam dixerat et alius postea interrogatus quædam videbatur ita locutus, ut refutari posse justissime viderentur, postulabat ille qui jam sententiam dixerat, ut sibi liceret interrogare.* Tel est le discours étudié par le scoliaste, qui, quoique tenu

III. Position de la question.

Position de la question.

Ensuite viennent la mise en ordre des opinions exprimées et la position de la question, la publication des différentes propositions formulées et de leur ordre, la *pronuntiatio sententiarum*. Il ne nous est pas dit expressément, mais il est vraisemblable qu'au moins habituellement cette publication était une lecture. Naturellement le président doit déterminer la mesure dans laquelle les diverses propositions sont conciliables entre elles ou s'excluent, pour soumettre les premières successivement au vote (1), tandis que l'admission de l'une des secondes entraîne le rejet des autres (2). Cependant il n'en est ainsi que des motions faites sur une même relation. Si, comme c'était possible (p. 139), plusieurs magistrats avaient simultanément fait relation au sénat sur la même chose, il fallait soumettre au vote, après l'adoption d'une motion faite sur la relation du premier magistrat, celles faites sur la relation du second, alors même qu'elles étaient incompatibles avec la première ; et, en cas de nouvelle adoption, c'était le sénatus-consulte le plus récent qui l'emportait sur le plus ancien (3). L'usage sem-

---

dans le sénat, s'adresse directement à Clodius, l'*altercatio* mentionnée *Ad Att.* 1, 16, 9. Elle se place en mai 693 : Cicéron parle lors de l'interrogation des sénateurs en qualité de consulaire, et Clodius lui répond en dehors de l'ordre d'interrogation comme questeur, puis Cicéron réplique (Drumann, 2, 215). Ce doit être de la même façon qu'une *altercatio* a pu avoir lieu entre Helvidius Priscus et Eprius Marcellus (Tacite, *Hist.* 4, 7).

(1) Un exemple est fourni par le vote sur la rentrée de Ptolémée (p. 139, note 2). Il fut décidé à une grande majorité, sur la motion de Bibulus, qu'il n'y aurait pas de troupes romaines d'employées dans ce but : sur le point de savoir à qui serait confié le soin de le ramener, il fut déposé quatre motions sur lesquelles on passa ensuite au vote.

(2) Pline, *Ep.* 8, 14, 22 : *Prima sententia comprobata ceteræ perimuntur.*

(3) Ce principe fut appliqué lors de la relation commune du consul C. Marcellus et du tribun Curio en 704 (p. 139, note 2). Marcellus avait obtenu la majorité en faveur de sa proposition, selon laquelle César devait se retirer seul ; mais Curio posa ensuite au sénat la question de savoir si lui et Pompée ne devaient pas se retirer, et, cette proposition ayant aussi obtenu la majorité, le sénatus-consulte consulaire se trouva abrogé dans la même mesure.



ble avoir été, en pareil cas, de faire passer en premier lieu les propositions qui se rapportaient à la relation du président. Mais, dans la rigueur du droit, c'était le rapport des puissances des magistrats qui décidait, et le tribun du peuple pouvait faire soumettre au vote en premier lieu les propositions motivées par sa relation (1). Les Romains avaient aperçu la difficulté de mettre dans un ordre convenable les diverses motions et les amendements (2); mais cela ne se manifeste guère extérieurement, l'assemblée n'ayant jamais à s'en occuper. Le président a le pouvoir d'exclure du vote, sans donner de motif, n'importe quel projet (3), et il a, à plus forte raison, celui de fixer à son gré la corrélation et l'ordre de ceux qu'il soumet au vote (4). La proposition de ne prendre aucune

---

(1) P. 139, note 2. Lorsque les quatre motions qui s'excluaient, les trois faites sur la relation consulaire par Bibulus, Crassus et Hortensius et celle faite sur la relation tribunicienne, durent être soumises au vote, *Lupus tr. pl., quod ipse de Pompeio rettulisset, intendere cœpit ante se oportere discessionem facere quam consules.* C'était sans doute conforme au droit rigoureux, mais contraire à l'usage (*oratio... iniqua et nova*). La discussion sur l'ordre du jour se prolonge jusqu'à la fin de la séance.

(2) Pline, *Ep.* 8, 14, 6 : *Quæ distinctio pugnantium sententiarum, quæ executio prioribus aliquid addentium.* Plaintes d'un vieux parlementaire sur l'admission abusive d'un amendement déposé peu avant la clôture des débats dans Cicéron, *Ad Att.* 1, 19, 9. *Ep.* 20, 4.

(3) Polybe, 33, 1, sur l'an 599 : Αὖλος Ποστούμιος στρατηγὸς ὢν ἐξαπέλεκυς καὶ βραβεύων τὸ διαβούλιον τριῶν. .. οὐσῶν γνωμῶν... παρελθὼν τὴν μίαν γνώμην διηρώτα τὰς δύο καθολικῶς. Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 7 [9], 3 : *Magno cum gemitu senatus consules non sunt persecuti eorum sententias, qui Afranio cum essent adsensi, addiderunt*, etc. Le même, *Phil.* 14, 7, 21. 8, 22 : *Has in sententias meas si consules discessionem facere voluissent, omnibus istis... de manibus arma cecidissent. Antea cum hostem ac bellum nominassem, semel ac sæpius sententiam meam de numero sententiarum sustulerunt.* César, *B. c.* 1, 2 : *Lentulus sententiam Calidii pronuntiaturum se omnino negavit.* Pline, *Ep.* 4, 9, 21 : *Hanc sententiam, quamquam maximæ parti senatus mire probabatur, consules non sunt persecuti.* Les consuls repoussent la motion comme hors de la question (p. 139, note 3) dans Tacite, *Ann.* 15, 22 : *Abnuentibus consulibus ea de re relatum*) ; mais ils peuvent aussi le faire sans donner de motifs, au moins sous la République.

(4) Cela s'appelle, pour les motions qui s'excluent réciproquement, *primam, secundam*, etc., *sententiam pronuntiare.* Cicéron, *Ad fam.* 1, 2, 2 : *Cum sententia prima Bibuli pronuntiata esset, ut tres legati regem reducerent, secunda Hortensii, ut tu sine exercitu reduceres, tertia Volcacii, ut Pompeius reduceret, postulatum est, ut Bibuli sententia divideretur.* Le même, 8, 13, 2. 10, 12, 3. Le président présente en général d'abord la motion qu'il souhaite

résolution, c'est-à-dire de ne pas tenir compte de la relation du magistrat, n'entre naturellement pas dans le nombre des motions soumises au vote (1); on l'adopte en repoussant toutes les propositions positives (2).

Division de la question.

Relativement à la position de la question, les sénateurs n'ont qu'un droit, celui de demander la division du projet; mais ils l'ont dans une si large mesure que tout membre de l'assemblée peut, dans tous les cas et de la façon qu'il lui plaît, exiger la division du vote (3). D'un autre côté, lorsqu'il n'y avait pas de diversités essentielles d'opinions, on a probablement souvent réuni dans un seul vote des questions multiples et même disparates.

IV. Vote.

Vote.

En parlant du vote individuel des sénateurs, les titres emploient exclusivement le mot *censere* (4), en grec δοκεῖν. Le

---

de voir adopter. Par conséquent, c'est un symptôme de la liberté des délibérations sous la présidence impériale que *vicit sententia non prima, sed melior* (Pline, *Paneg.* 76).

(1) La preuve en est dans le classement des scrutins sur la question de la rentrée du roi d'Égypte dans ses états (p. 139, note 2); les autres motions formulées sont soumises au vote, mais non celle de Servilius qui était opposée à cette rentrée.

(2) Le rejet d'un projet n'est jamais présenté comme une résolution. Si le sénatus-consulte de Thisbé porte : Τὴν πόλιν τειχίσαι οὐκ ἔδοξεν, cela est dit évidemment pour : Ἔδοξεν οὐ τειχίσαι τὴν πόλιν.

(3) Festus, p. 170, v. *Numera* (p. 174, note 3). Cicéron, *Pro Mil.* 6, 14: (*Senatus*) *decernebat, ut veteribus legibus tantummodo extra ordinem quæreretur: divisa sententia est postulante nescio quo.* Asconius, *ad h. l.* p. 44 : *Cum aliquis in dicenda sententia duas pluresve res complectitur, si cui non omnes eæ probantur, postulat ut dividatur, id est de rebus singulis referatur... non... ei qui hoc postulat oratione longa utendum est ac ne consurgendum quidem utique est : multi enim sedentes hoc unum verbum pronuntiant « divide », quod cum auditum est, liberum* (mieux vaudrait *necesse est*) *ei qui facit relationem dividere.* Scolie de Bobbio *ad h. l.* p. 281. Cicéron, *Ad fam.* 1, 2, 2 (p. 177, note 4). Sénèque, *De vita beata,* 3, 2. *Ep.* 21, 19. Pline, *Ep.* 8, 14, 15.

(4) Il suffit de rappeler la formule solennelle *de ea re ita censeo* (ainsi ou en termes équivalents dans Cicéron, *Phil.* 9, 6, 13. c. 7, 15. 10, 11, 25. 14, 11, 29. c. 14, 36, etc.).

sens doit en être que le vote du sénateur n'a pas besoin d'être motivé, est une appréciation consciencieuse, mais libre, comme les décisions des magistrats préposés au recensement (1). Dans le langage non technique, on emploie fréquemment, au lieu de *censere*, le terme qui désigne proprement la décision définitive du sénat (p. 185), le verbe *decernere* (2) ou l'une des expressions tirées du vote par discession que nous mentionnerons plus loin. La distinction de *censere* et de *sententiam dicere* a probablement été rigoureusement observée tant que le droit de procéder au second acte n'a pas appartenu à tous les sénateurs en droit de voter; depuis que le droit de proposition et le droit de vote se sont confondus, les expressions qui les désignent n'ont plus été non plus sévèrement distinguées (p. 166, note 4). Par un phénomène surprenant, il n'y a pas, sous la République, d'expression technique pour désigner le vote isolé; sous le Principat, *sententia* est aussi employé dans ce sens (3).

Un chiffre minimum a été légalement requis pour la validité des résolutions du sénat dès le temps de la République (4); la tradition ne nous a transmis que fortuitement certaines dispositions probablement confirmatives relatives à **Chiffre nécessaire pour la délibération.**

---

(1) Cf. tome IV, la théorie de la Censure, sur sa définition et son origine.

(2) Il n'y a pas besoin de preuves. La formation est révélée par *censere decernundum*, Cicéron, *Phil.* 5, 17, 45. c. 19, 53.

(3) Pline, *Ep.* 2, 12, 5 : *Numerantur sententiæ, non ponderantur.* Aulu-Gelle, 3, 18, 2 : *Universi senatores sententiam pedibus ferebant.* Pline dit correctement, *Ep.* 2, 11, 21 : *Erant in utraque sententia multi.*

(4) Dion, 39, 30, sur l'an 698 : Μὴ συλλεγομένου δὲ τοῦ καθήκοντος ἐκ τῶν νομίμων ἀριθμοῦ πρὸς τὸ ψηφισθῆναί τι περὶ τῶν ἀρχαιρεσιῶν οὐδὲ χρηματισθῆναί τι (= *referri*) ἀρχὴν περὶ αὐτῶν ἠδυνήθη. Par conséquent, un opposant fit alors usage du droit de demander le compte des membres présents. Ce droit apparaît comme d'une application générale et implique donc l'existence générale d'un *minimum* légal. Il n'y a pas de preuves contraires. Les chiffres minimum établis pour des cas particuliers peuvent avoir été haussés au-dessus de lui. L'ajournement de délibérations importantes par le magistrat qui préside (Cælius, *Ad fam.* 8, 9, 2) ou par le sénat lui-même (Cicéron, *Ad fam.* 1, 9, 8; Tite-Live, 35, 7, 1), parce qu'il y a peu de monde à la séance, se concilie parfaitement avec l'existence d'un minimum légal, quoique, selon Willems, 2, 169, ces textes prouvent *positivement* son inexistence.

diverses catégories particulières de sénatus-consultes (1). Cependant le nombre des membres présents n'est, d'après la procédure parlementaire de l'assemblée, vérifié que lorsque un membre le demande (2); lorsque cela n'a pas eu lieu, la résolution est considérée comme ayant été prise légalement, et il n'a été que rarement fait usage de la faculté de demander le compte des membres présents. C'est un des abus introduits dans les derniers temps de la République que les séances du sénat n'y soient fortement visitées que par exception et que les résolutions y soient prises fréquemment par quelques membres présents (3). Afin de remédier à cet abus, Auguste décida que le nombre des présents serait constaté pour toutes les résolutions avant le vote (4) et inscrit dans le procès-verbal (5).

(1) Selon le sénatus-consulte de 568 (*C. I. L.* I, 596. Tite-Live, 39, 18), il ne peut être accordé de dispense relativement à l'interdiction du culte de Bacchus que par un sénatus-consulte rendu en présence d'au moins cent membres, c'est-à-dire du tiers du chiffre total de l'assemblée (*dum ne minus senatoribus C adesent, quom ea res cosoleretur*). — En 582, la présence de 150 membres, c'est-à-dire de la moitié du chiffre total, est exigée pour une résolution à prendre au sujet d'une grande fête votive (Tite-Live, 42, 28, 9). Des dispositions semblables ont nécessairement été en vigueur du temps de Cicéron pour les résolutions de ce genre, puisque, d'après lui, *Phil.* 1, 5, 12, les sénateurs n'ont pas coutume d'y manquer et que *ita sine cura consules sunt, ut pæne liberum sit senatori non adesse.* — La loi Cornelia de 687 exige pour un sénatus consulte déliant de l'observation d'une loi, la présence de 200 sénateurs, (VI, 1, p. 385), par conséquent du tiers du nombre total.

(2) Festus, p. 170, v. *Numera* (p. 174, note 3). Cicéron, *Ad Att.* 5, 4, 2 (p. 174, note 3). Cælius, *Ad fam.* 8, 11, 2 : *Hirrus... cum de hostiis ageretur et posset rem impedire, si ut numeraretur postularet, tacuit.* Aucune allusion n'indique nulle part que l'usage du cri redouté : *Numera* ait été limité à certaines catégories de résolutions.

(3) Tite-Live, 39, 4, 8 (cf. 38, 44, 6) : *Qui per infrequentiam furtim senatus consultum factum* (cf. Cicéron, *Ad Att.* 10, 4, 9 : *Senatus consultum surreptum*) *ad ærarium detulerit.* La libération des lois, que le sénat s'était arrogé le droit d'accorder, fut fréquemment prononcée *per pauculos admodum*, ce qui provoqua, en 687, la loi Cornelia (Asconius, *in Cornel.* p. 57). Gabinius apparaît dans le sénat *summa infrequentia* (Cicéron, *Ad Q. fr.* 3, 2, 2). Pseudo-Salluste, *De re p. ord.* 2, 11. Des témoignages analogues se rencontrent fréquemment.

(4) Selon Dion, 55, 3, cela avait lieu à toutes les séances, mais avant tout dans celles auxquelles assistait l'empereur. Pline, *Paneg.* 76 : *Consulti omnes atque etiam dinumerati sumus.*

(5) Cela avait été réglé avant l'an 731 de Rome, peut-être depuis César; car un sénatus-consulte de cette année (*Bull. della comm. com. di Roma,*



Il réduisit le chiffre minimum, qu'il avait trouvé fixé à quatre cents membres, et il le régla d'une manière différente selon l'objet des résolutions (1). Les chiffres établis par lui ne nous sont point parvenus. Le nombre 70 est cité au IIIe siècle comme étant, semble-t-il, le minimum le plus bas (2). Le sénatus-consulte rendu au mépris de ces dispositions est nul; mais il est dressé par écrit, à cause de la ratification dont il est susceptible (3).

Rapport de la *sententia* et du vote.

Naturellement le vote d'aucun membre n'est lié par la déclaration qu'il a faite sur le projet. La procédure d'expression des opinions avait pour but de faire connaître le sentiment de chaque sénateur à tous les autres et par là de faciliter à chacun le choix du projet le meilleur. Par suite, les membres du sénat ont fréquemment voté dans un sens différent de celui de leurs propres motions (4), et la forme du vote, que nous allons étudier, leur donnait en principe l'occasion d'exprimer leur intention dès avant le vote et, s'ils le voulaient, au moment même du discours qui les déterminait à changer d'avis.

1883, p. 128) finit par la formule : *Cens(uerunt)*; *i(n) s(enatu f(uerunt) CCCV*. Les abréviations *i(n) s(enatu) f(uerunt)* se trouvent aussi dans Probus, *Litt. sing.* 3, 21, éd. Keil, p. 273. Tous les sénatus-consultes postérieurs conservés en entier indiquent à la fin le nombre des voix.

(1) Dion, 54, 35, sur l'an 743 : Ὁρῶν δὲ ὅτι οὐκ ἀεὶ συχνοὶ συνελέγοντο, ἐκέλευσε τὰ δόγματα αὐτῆς (τῆς βουλῆς) καὶ ἐν ἐλάττοσιν ἢ τετρακοσίοις γίγνεσθαι· οὐ γὰρ ἐξῆν τινα ἐκ τοῦ πρὶν ἄλλως κυροῦσθαι. Il ne dit pas qui a fixé le nombre; peut-être est-ce César. En 745, Auguste fixa le nombre exigé pour les résolutions selon les différentes catégories de sénatus-consultes (Dion, 55, 3). Pendant les vacances, il suffisait de la présence d'un nombre minimum exceptionnel (Suétone, *Aug.* 35). Pendant une famine, une dispense de cette loi fut prononcée (Dion, 55, 26).

(2) *Vita Alex.* 16. Une constitution de 356 exige pour l'élection des préteurs la présence de 50 sénateurs (*C. Th.* 6, 4, 9).

(3) Dion, 55, 3.

(4) Pendant l'interrogation des sénateurs sur les Catilinaires, Silanus déclara expressément qu'il ne voterait pas pour sa *sententia*, mais pour celle de Nero (p. 175, note 3). César, *B. c.* 1, 2 : *Marcellus perterritus conviciis a sua sententia discessit.* Cicéron, *Phil.* 11, 6, 15 : *Dixit... si quis eorum qui post se rogati essent, graviorem sententiam dixisset, in eam se iturum.* Pline, *Ep.* 2, 11, 22 : *Quidam ex illis quoque qui Cornuto videbantur adsensi* (p. 170, note 1) *hunc, qui post ipsos censuerat, sequebantur.* 8, 14, 24 : *Qui ultimum supplicium sumendum esse censebat... omissa sententia sua accessit releganti.*

Vote par changement de place.

Un vote doit nécessairement avoir lieu sur le projet isolé, même lorsqu'il n'y a qu'une proposition et qu'il n'y a pas de dissentiment à prévoir (1). Ce vote a lieu par oui ou par non (2) et se fait, exclusivement sous la République, principalement sous l'Empire, par un changement de place (3). On ne peut parler en votant (4). Le président, qui se trouve au milieu de la salle, invite, en se levant, les membres de l'assemblée qui adoptent la proposition à se mettre à l'un de ses côtés et ceux qui la repoussent à se mettre de l'autre côté, par les mots : *Qui « hoc » censetis, illuc transite, qui « alia omnia » in hanc partem* (5), et il indique en même temps de la main les parties correspondantes de la salle (6). Le côté de la salle dans lequel se trouve l'auteur de la proposition est d'ordinaire indiqué à ceux qui l'approuvent, et l'autre aux opposants (7). On vote assis (8) ; par conséquent, ceux qui ne se trouvent pas

(1) Cela résulte tout simplement de ce qu'il n'y a pas de sénatus-consulte sans *discessio* (p. 173, note 3). C'est aussi dit par Cicéron, *In Cat.* 3, 6, 13 : *Dictæ sunt... sententiæ, quas senatus sine ulla varietate est secutus* ; également *Pro Sestio*, 34, 74. On comprend qu'en pareil cas le vote soit souvent négligé (Tite-Live, 36, 3, 6. 42, 3, 10).

(2) Il n'y a pas à tenir compte de la relation confuse de Denys, 11, 21.

(3) Aulu-Gelle, 14, 7, 12 (p. 173, note 4). Les magistrats qui ne participaient pas au vote, doivent, avant l'époque où ils reçurent des sièges spéciaux (p. 113), être restés debout pendant le vote.

(4) Tite-Live, 7, 35, 2, au sujet d'un vote militaire, qui a certainement ceux du sénat pour modèle : *Ubi sententiam meam vobis peregero, tum quibus eadem placebunt in dextram partem taciti transibitis.*

(5) Telle est la formule donnée par Festus, p. 261 ; elle est donnée un peu autrement par Pline, *Ep.* 8, 14, 19, avec invocation de la loi (d'Auguste) : *Qui hæc censetis* (*sic* dans l'interprétation ; ce qui ne peut être changé en *sentitis*) *in hanc partem, qui alia omnia, in illam partem ite qua sentitis.* Les derniers mots doivent sans doute signifier : « dans la moitié de la salle que vous savez », tandis que *hæc* est expliqué par l'indication faite de la main droite. La formule *alia omnia* a été adoptée, dit Festus, *ominis causa, ne dicat « non censetis ».* Elle signifie probablement plutôt qu'il s'agit d'une simple négation et a pour but de trancher des doutes peu expérimentés tels que ceux que Pline, *Ep.* 8, 14, n'a pas honte de soumettre à un jurisconsulte.

(6) Pline, *Ep.* 8, 14, 20 : *Consul ubi quisque remanere, quo transgredi debeat, non tantum sollemnibus verbis, sed manu gestuque demonstrat.*

(7) Pline, *Ep.* 8, 14, 19. Dans Tite-Live, 7, 35 (note 4), le côté à droite du président est indiqué aux partisans de l'affirmative.

(8) Pline, *Ep.* 8, 14, 13 : *Et qui morte puniebant et qui relegabant* (c'est-à-dire tous ceux qui votaient non) *una sedebant.* Cela se révèle également partout ailleurs.

déjà assis du côté pour lequel ils se prononcent ont à changer de place, et ceux qui sont debout à s'asseoir (1). Le changement de place a souvent lieu par anticipation pendant les débats, d'autant plus qu'il n'y a pas de places fixes. Quand la façon dont la question serait posée et le côté de la salle duquel chacun aurait à s'asseoir au moment du vote étaient certains, ceux qui avaient pris leur décision se rendaient d'avance à leur place de vote, en particulier quand ils voulaient porter cette décision à la connaissance de l'assemblée (2). Il arrive que la solution dépende de ceux qui sont debout à la fin des débats (3). Par suite de cette façon de procéder, voter se dit, chez les Romains: *discessionem facere* (4), voter pour: *pedibus ire in sententiam aliquam* ou *alicujus* (5), ou encore *sequi aliquem*, *sententiam aliquam* (6); voter contre : *in « alia omnia » ire* (7), *relinquere aliquem* (8); changer de place pour le vote: *transire* (9).

---

(1) Pline, *Ep.* 2, 11, 22 : *Cum discessio fieret, qui sellis consulum adstiterant, in Cornuti sententiam ire cœperunt : tum illi qui se Collegæ adnumerari patiebantur in diversum transierunt ; Collega cum paucis relictus,* le prouve de la façon la plus claire. Tous les autres témoignages sont dans le même sens.

(2) Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 1, 3, rapporte une délibération où il parle comme interrogé en troisième lieu, et il ajoute : *Ibatur in eam sententiam* ; puis les débats continuent leur cours. Dans la délibération relative à Catilina, César aurait eu la majorité, *transductis jam ad se plurimis*, si Caton ne leur avait fait de nouveau changer leur vote (Suétone, *Cæs.* 14).

(3) Cela résulte du tableau de Pline (note 1); celui qui s'asseoit le fait à la place d'où il vote.

(4) Cicéron, *Pro Sest.* 34, 74. *Phil.* 6, 1, 3. 14, 7, 21. *Ad fam.* 1, 2, 2. César, *B. G.* 8, 52, 53. Sénèque, *De vita beata*, 2 : *Discessionum more.* Pline, 9, 13, 20 : *Citatis nominibus et peracta discessione.* — En grec, μετάστασις : Dion, 42, 2, rapproché de Plutarque, *Pomp.* 58.

(5) *Pedibus in sententiam ire* : Salluste, *Cat.* 50; Tite-Live, 9, 8, 13. 22, 56, 1. 27, 34, 7. Tacite, *Ann.* 14, 49. Aulu-Gelle, 3, 18. — *In sententiam ire* : Cicéron *Ad fam.* 1, 2, 2. *Phil.* 11, 7, 15. Tite-Live, 23, 10, 4. 42, 3, 10, etc.; *currere in sententiam :* Cicéron, *Ad Att.* 1, 20, 4. — *Discessionem facere in sententiam* : Cicéron, *Ad Att.* 12, 21, 1. — *In sententiam discedere :* Tite-Live, 3, 41, 1. 30, 23, 8. Aulu-Gelle, 3, 18, 6.

(6) Cicéron, *De or.* 3, 2, 5 : *Sententiam... senatus frequens secutus est. Phil.* 6, 1, 3. Pline, *Ep.* 2, 11, 22 (p. 181, note 4). 8, 14, 25. Suétone. *Tib.* 31 (p. 173, note 3).

(7) Cicéron, *Ad fam.* 8, 13, 2. 10, 12, 3. César. *B. G.* 8, 53.

(8) Cicéron, *Ad fam.* 10, 12, 3. Pline, *Ep.*, 2, 11, 22 (note 1). 8, 14, 25.

(9) Suétone, p. 173, note 3, etc.

Vote secret.

Le sénat romain du temps de la République, n'a jamais pratiqué le vote secret, qui cependant n'était pas inconnu aux institutions municipales (1). L'auteur démocratique des lettres *de re publica ordinanda* demande son établissement à César (2). Mais cela ne prouve pas que César ait été de la même opinion. Sous le Principat, il ne fonctionne pas davantage dans le cercle de la compétence primitive du sénat. En matière criminelle (3) et électorale (4), où le vote secret avait depuis longtemps été introduit ailleurs, il l'a aussi été alors dans le sénat, mais seulement à titre d'exception, en ce sens, semble-t-il, que l'assemblée avait le droit, dans un cas particulier, non pas de prononcer le scrutin secret, mais d'en demander la prononciation à l'empereur. En présence de la jalousie avec laquelle les empereurs surveillaient le collège qui leur était coordonné, il se conçoit qu'ils ne fussent pas disposés à le dégager du contrôle qui résultait de la publicité, et les expériences faites ne furent pas de nature à écarter les objections.

---

(1) Dans la loi municipale de César, on rencontre plusieurs fois *sententiam ferre* (cf. p. 166, note 2). Le vote *per tabellam* se trouve mentionné comme distinction dans des résolutions honorifiques, dans des inscriptions de Cales (*C. I. L.* X, 4648-4649 et Jeres de la Frontera (*C. I. L.* II, 1305). — [Cf. aussi l'expression *signare* de l'inscription de Narbo citée p. 30, note 1 : *Sententiæ signandique jus esto.* Elle ne peut vouloir dire sceller; car on ne connait aucun acte décurional de ce genre correspondant à celui de *sententiam dicere*; ce qu'on s'attendrait à trouver ce serait une tournure analogue à la formule *sententiam neive dicere neive ferre* de la loi municipale de César. Et en effet, le vote écrit, déjà connu alors dans le régime municipal, peut être exprimé plus correctement que par *sententiam dicere*, par *signare* qui, comme on sait, est, surtout à l'époque ancienne, employé pour tout acte de noter ou d'écrire].

(2) Pseudo-Salluste, *De re p. ord.* 2, 11 : *Duabus rebus confirmari posse senatum puto, si numero auctus per tabellam sententiam feret.*

(3) La menace de Tibère de voter *palam* dans un procès suivi devant le sénat (Tacite. *Ann.* 1, 74) implique la possibilité du vote secret. Les exemples font défaut, et l'exercice de ce droit précieux n'a sans doute pas été accordé facilement au sénat.

(4) Selon les témoignages de Pline, *Ep.* 3, 20. 4, 25, le sénat pria Trajan, afin de réprimer les désordres produits dans la curie par la brigue, d'autoriser le vote secret (*omnes comitiorum die tabellas postulaverunt*). Trajan le fit; mais on eut alors à se plaindre du contenu peu convenable de certaines tablettes de vote. L'espérance de Pline d'une intervention de l'empereur n'aura sans doute pas été déçue.

La façon dont se déterminait la majorité ne comporte pas d'examen spécial. Le changement de place opéré, le président constate de quel côté se trouve la majorité, et il annonce le résultat par les mots : *Hæc pars major videtur* (1). En principe, on ne faisait pas le compte des voix (2). Il va de soi que le président pouvait y procéder, si cela lui semblait nécessaire (3). L'égalité de voix devait entraîner l'échec du projet (4). **Compte des voix.**

La récapitulation du résultat final a nécessairement été laissée au pouvoir discrétionnaire du président. Le droit appartenant aux sénateurs de demander la division des projets a pu conduire à ce que la majorité se prononçât pour un projet qui impliquait comme condition un autre projet postérieurement repoussé. En pareil cas, il fallait, comme dans les scrutins éventuels d'aujourd'hui, considérer également le projet voté comme repoussé. Nous ne pouvons suivre la procédure dans ses détails. Mais les pouvoirs, bien plus étendus que ceux des présidents des assemblées modernes, reconnus aux présidents romains ont sans doute mis dans leur main le moyen pratique de lever ces difficultés. **Le résultat définitif.**

Les auteurs de la résolution sont, dans tous les cas, à la fois le magistrat qui préside et le sénat. Lorsque le sénat patricien confirme une résolution du peuple sur la proposition du magistrat, l'acte s'appelle l'augmentation du sénat, *patrum auctoritas* (p. 136); la participation du magistrat à cet acte ne se manifeste pas dans sa dénomination. Si au contraire le sénat patricio-plébéien approuve un acte de magistrat, la dualité des auteurs de l'acte et le rapport du magistrat et de la corporation s'expriment dans la terminologie. En sa qualité d'acte du ma- **Dénomination.** ***Decretum.***

(1) Sénèque, *De vita beata*, 2 : *Quod mihi discessionum more respondeas* : « *Hæc pars major videtur* ». La formule *pars maxima* dans le plébiscite rapporté par Tite-Live (26, 33, 14 : *Quod senatus juratus maxima pars censeat*) s'éloigne du reste de la terminologie légale.

(2) Par conséquent les indications du temps de la République sur le nombre des présents (p. 20) sont communément de simples évaluations.

(3) Il n'y a pas d'exemples.

(4) Les exemples manquent également.

gistrat, la résolution reçoit, comme toute autre, le nom de *decretum :* cette désignation est attestée dans notre tradition par des témoignages dignes de foi pour le sénat romain (1), et elle est restée vivante dans le *decurionum decretum* municipal. En sa qualité d'acte de la corporation, c'est le résultat de la question, *consultum* (p. 136), et on transporte également au sénat le mot *sententia*, qui s'applique directement à la proposition de résolution du sénateur (p. 165), et le terme *censere*, qui désigne proprement le vote isolé (2). La dualité d'auteurs de l'acte trouverait son expression dans des formules telles que *decretum consulis* (*prætoris*, etc.) *de senatus sententia.* La participation prédominante, qui, selon la conception ancienne, appartenait au magistrat dans l'acte, se manifeste en ce que c'est lui qui fait la résolution, *senatus consultum facit* (3). Mais plus tard le rapport se renverse. La dénomination *decretum*, qui désigne l'acte comme celui du magistrat, n'est plus usitée pour le sénat romain à l'époque qui

Consultum, sententia.

(1) La distinction faite par Ælius Gallus entre *senatus decretum* et *senatus consultum*, selon laquelle le premier serait *particula quædam senatus consulti, ut cum provincia alicui decernatur*, est désapprouvée par Verrius Flaccus (Festus, p. 339, v. *Senatus decretum*), avec cette juste objection *quod tamen ipsum senatus consultum* (Ms. : *consulti*) est. Gallus peut, comme le suppose Willems (2, 216), avoir pensé aux résolutions sorties de différents votes et réunies dans le même titre et avoir appelé le titre *consultum*, la résolution isolée *decretum*. Mais les habitudes de langage montrent de la manière la plus évidente que Verrius rejetait avec raison cette distinction subtile. Partout où l'on rencontre *decretum*, il est rigoureusement synonyme de *consultum*, tout comme *decernere* de *consuli*.

(2) Varron, dans Aulu-Gelle, 14, 7, 4. 6. Cicéron, *Ad Att.* 4, 16, 5. *Phil.* 2, 36, 91. 14, 2, 5. César, *B. c.* 1, 5. Tite-Live, 4, 11. 3. c. 36, 5. c. 43, 8. 5, 50, 2. 42, 9, 3. *Senatus consultum facere* ne se dit pas des sénateurs. La formule négative *nullum senatus consultum facere* (p. 168, note 1) est une ellipse pour désigner la motion *ne consul s. c. faciat.*

(3) Le *de ea re ita censeo* de l'auteur de la proposition (p. 178, note 4) se transporte, par la formule de la majorité *de ea re ita censuere* (p. 203), logiquement au sénat. La formule des écrivains *patres conscripti censuerunt* y est conforme. Au contraire, lorsque *censuit* est appliqué au singulier au sénat, il y a là fréquemment une abréviation de la formule courante *senatum velle et æquum censere*, par exemple clairement dans Cicéron, *Phil.* 9, 7, 17 : *Senatum censere atque e re publica existimare*, ou du moins, comme dans Tite-Live, 39, 39, 14, le mot n'a pas le sens de décider, mais celui de penser.

nous est connue (1). La relation qui existe entre l'acte et le magistrat n'est plus exprimée dans notre tradition que dans le titre le plus ancien qui nous ait été conservé, dans celui de 568, qui appelle le sénatus-consulte *consulis senatus que sententia* (2), qui par conséquent applique zeugmatiquement au magistrat l'expression qui convient à la corporation. Ensuite la magistrat disparait entièrement, la *senatus sententia* ou le *senatus consultum* reste seul comme expression évidente de la prédominance de l'assemblée. Tandis que *decretum* a disparu, *decernere* est resté dans l'usage; mais, par un phénomène peut-être encore plus caractéristique, ce mot, qui s'applique proprement au magistrat, a été transféré de lui aux sénateurs et est employé comme synonyme de *censere* (p. 179, note 2). Lorsque le magistrat figure lui-même comme agissant, le concours du sénat est aussi désigné, à l'époque ancienne, comme un conseil, à l'époque moderne, comme une prescription; car la preuve que tel est le sens des deux formules *de senatus sententia* (3) et *ex senatus consulto* (4) résulte tant de l'usage gé-

(1) Cicéron emploie *decretum* pour le sénat romain dans sa constitution archaïsante, *De leg.* 3, 4, 10 : *Ejus decreta rata sunto*; *senati decretum* est pour la même raison familier à Salluste; les *decreta patrum* ont également une couleur antique dans le chant séculaire d'Horace. Le mot est bien employé dans le langage ordinaire, notamment au pluriel et sans corrélation précise (par exemple Cicéron, *In Catil.* 4, 10, 20 : *Vos me vestris decretis honestastis; Pro Sest.* 14, 32 : *Consul senatum ipsius decretis parere prohibuit*; *Pro Mil.* 32, 87; *Phil.* 3, 13, 32. 4, 2, 5. Festus, p. 290, v. *Statua*); dans le langage technique, il ne l'est jamais pour le sénat romain, pas plus que *decurio* pour *senator*. *Decernere* n'a pas subi la dégradation correspondante. Il n'est pas employé dans les titres; mais il est très fréquemment appliqué au sénat tout entier et aux sénateurs isolés dans Cicéron et ailleurs.

(2) Sénatus-consulte sur les Bacchanales : *De pr(ætoris) urbani senatuosque sententiad.*

(3) *De senatuos sententiad* se trouve dans le sénatus-consulte sur le culte de Bacchus de 568; *de senatus sententia* dans la prescription de la loi sur Termessos de 683, où la formule est représentée par des initiales et devait donc être constante dans les exordes, et dans la loi agraire de 643, ligne 31. Dans Cicéron on rencontre *de senatus sententia : De div.* 1, 2, 4; *Pro Sest.* 22, 50; *Pro Balbo*, 24, 55, aussi sans doute *De domo*, 38, 102; *ex senatus sententia* : *Pro Balbo*, 8, 19; *Phil.* 1, 5, 12. Chez les écrivains postérieurs, *de senatus sententia* se présente peu fréquemment (Tite-Live, 25, 7, 5 : *De senatus sententia plebique scitu*; Macrobe, *Sat.* 3, 17, 2, semble-t-il, d'après Caton).

(4) *Ex senati consulto* en toutes lettres dans la décision arbitrale relative à

néral des deux prépositions que du rapprochement des formes parallèles *de consilii sententia* et *ex hac lege*. Ces tournures sont devenues fixes et l'idée de lien légal s'est si nettement attachée à la seconde qu'elle-même (1) et à sa suite le terme *senatus consultum* en général (2) ont dans le cours des temps supplanté la *senatus sententia*. — On peut ici suivre dans la terminologie la façon dont s'est constitué quant au fond le gouvernement du sénat. Tant que le sénatus-consulte a été un conseil qui ne liait pas le magistrat, il n'a aussi été précisément pour cela qu'un *decretum*, non obligatoire pour les magistrats futurs et limité dans le temps à la durée des pouvoirs du magistrat qui l'a fait d'accord avec le sénat (3).

Genua de 637, avec l'abréviation désormais constante, dans la loi agraire de 643, lignes 12. 93 et depuis très souvent. En grec, κατὰ τὸ τῆς συγκλήτου δόγμα (sénatus-consultes relatifs à Asclépiade, de 676, et aux habitants d'Oropos, de 681).

(1) L'équivalence des deux formules et la décadence de l'ancienne sont révélées par les légendes des monnaies. Lorsque les magistrats qui font la frappe invoquent la permission du sénat, ils inscrivent très fréquemment *ex s. c.* ou simplement *s. c.*, un seul (*Ti. Q.*) écrit au lieu de cela *de s. s.* Pour les assignations de terres en possession ou en propriété, la loi agraire dit tantôt *ex s. c.* (lignes 12. 93) tantôt *poplice deve senatus sententia* (ligne 31), un titre un peu postérieur, mais encore du temps de la République (*C. I. L.* I, 638) *senatus consulto populique jussu*. Dans les inscriptions de constructions de la seconde moitié du VIIe siècle, on trouve tantôt l'ancienne formule (*C. I. L.* I, 560. 891. 592. 632) et tantôt la nouvelle (*id.* 594. 600); de même dans les pierres de termination, on rencontre tantôt la première (édit de L. Sentius, Bruns, *Fontes*, p. 171), tantôt la seconde (*C. I. L.* I, 547-549. 608 et ss.).

(2) C'est pourquoi cette désignation est toujours employée lorsque le sénatus-consulte est nommé comme source du droit, ce qui arrive fréquemment dans les titres et chez les jurisconsultes, de même lorsque des magistrats extraordinaires invoquent dans leur titre les pouvoirs qu'ils tiennent du sénat. *Senatus sententia* ne se rencontre pas au sens abstrait.

(3) En ce sens, le principe posé par Denys, 9, 37, οὐδ' εἶναι νόμους εἰς ἀεὶ κυρίους ἃ ψηφίζεται τὸ συνέδριον, ἀλλὰ πολιτεύματα καιρῶν ἐνιαύσιον ἔχοντα ἰσχύν n'est pas exact. Il le serait pour l'époque où le sénatus-consulte n'est qu'un *decretum consulis de senatus sententia*; mais, dans les temps historiques, ce n'est plus cela, c'est un *senatus consultum*, qui ne dépend pas des pouvoirs du magistrat qui l'a provoqué, mais qui est valable jusqu'à son abrogation par le sénat, comme la loi jusqu'à son abrogation par le peuple. Ce qui a trompé l'auteur grec, c'est que, comme il le rapporte auparavant exactement, le mandat donné nominativement par le sénat à un magistrat s'éteignait avec sa retraite et devait être renouvelé pour passer à son successeur (Tite-Live, 42, 10, 10, cf. c. 8, 7).

Quand le décret consularo-sénatorial a lié les magistrats futurs, il a fallu qu'il cessât d'être un *decretum*, et la participation du magistrat s'y est forcément effacée de la même façon que dans la *lex*, qui est aussi le produit d'un accord du magistrat et du peuple.

La dénomination de la résolution par le nom de son auteur, qui est employée légalement pour la loi (VI, 1, p. 359), ne se rencontre pour le sénatus-consulte que dans la période avancée de l'Empire, et encore n'est-ce alors, semble-t-il, que comme une désignation abrégée, se rattachant à la dénomination officielle proprement dite (p. 208, note 1) tirée de la date de la confection du sénatus-consulte (1).

Intercession contre le sénatus-consulte.

L'intercession des magistrats, en particulier celle des tribuns, est inadmissible contre la confirmation des lois par le sénat patricien, contre la *patrum auctoritas;* mais elle est possible contre le *senatus consultum* du sénat patricio-plébéien, qui n'est qu'un décret de magistrat rendu avec le concours du sénat. Les formes et les limites de cette intercession ont déjà été étudiées dans la partie de l'Intercession.

Senatus auctoritas.

L'acte du sénat annulé pour une raison de forme, qu'il soit atteint d'un vice radical (2) ou que l'intercession tribunicienne l'ait dépouillé de sa force légale (3), n'est naturellement pas,

(1) La désignation *senatus consultum Sempronianum* dans Cicéron, *Ad fam.* 12, 29, 2, n'est pas expliquée; mais, en tout cas, elle n'est pas technique; elle peut, comme plus tard celle du *senatus consultum Macedonianum*, avoir été tirée de la personne visée par le sénatus-consulte. Des dénominations de ce genre tirées des noms des magistrats se rencontrent pour la première fois au milieu du IIe siècle, chez Gaius; encore parle-t-il d'abord du *senatus consultum Pegaso et Pusione consulibus* et ne l'appelle-t-il qu'ensuite, dans le cours du développement, abréviativement *Pegasianum*. Dans les sénatus-consultes qui portent les noms des consuls, le consul n'a donc pas été nécessairement le référant. Au contraire ceux qui sont votés sur la proposition de l'empereur portent son nom; le *senatus consultum auctore Nerone factum* est appelé ensuite *Neronianum*.

(2) Dion, 55, 3, nomme, outre l'intercession, le défaut de convocation (p. 93, note 1), la résolution prise en un lieu (p. 107, note 2) ou en un temps (p. 42, note 1) illégaux, et le cas où l'assemblée n'est pas en nombre (p. 181, note 3).

(3) En dehors des textes cités p. 190, note 1, la rédaction se trouve mentionnée en pareil cas dans Cicéron, *Ad Att.* 5, 1, 2. *Ad fam.* 1, 2, 4. *Ep.* 7, 4, et dans Dion, 41, 3. 42, 23.



en droit, un sénatus-consulte. Cependant, dans les cas de cette espèce, on a en général décidé, et cela, semble-t-il, d'une époque précoce, probablement dès l'époque de la guerre des classes, de rédiger l'acte par écrit tout comme un sénatus-consulte valable (1), parce que souvent l'obstacle se trouvait ensuite écarté et que la possibilité de la ratification future devait rester ouverte (2). Une pareille non-résolution du sénat patricio-plébéien est appelée *senatus auctoritas* (3). Peut-être est-ce parce la *patrum auctoritas* évoquait l'idée d'une résolution du sénat patricien indépendante de l'intercession tribunicienne et que l'on croyait pouvoir désigner du même nom un acte qui exprimait la volonté du sénat complet, quoiqu'il fût privé de la force légale par une intercession ou pour toute autre cause.

Fin de la séance. La résolution prise, le sénat est congédié, si ni le magistrat qui l'a convoqué ni aucun autre des magistrats présents qui ont le droit de lui poser des questions ne désire provoquer

---

(1) Il faut toujours pour cela une résolution spéciale de l'assemblée lorsque l'intercession était prévue, on insérait dans la résolution la clause : *Si quis huic s. c. intercesserit, senatui placere auctoritatem perscribi et de ea re ad senatum referri* (Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 6; de même, 7. 8), et Tite-Live, 4, 57, 5, sur l'an 346, fait déjà allusion à une clause pareille : *Si quis huic s. c. intercedat, auctoritate se fore contentum.* Cicéron insère, dans sa constitution, 3, 4, 10, la règle: (*Senatus*) *decreta rata sunto : ast potestas par majorve prohibessit, prescripta servanto.*

(2) Dion, 55, 3 : Καὶ αὐτῇ (à la γνώμη nulle) μετὰ ταῦτα καὶ ἡ κύρωσις κατὰ τὰ πάτρια ἐπήγετο καὶ ἡ ἐπίκλησις ἡ τοῦ δόγματος ἐπεφέρετο. De son temps, ajoute-t-il, cette procédure a pour ainsi dire disparu. Le pseudo-décret adopté à Pise en l'absence de magistrats à la nouvelle de la mort de C. César (*universi decuriones colonique... inter se consenserunt* : Orelli, 643 = *C. I. L.* XI, 1421) fut ratifié et incorporé dans le décret qui le ratifiait. Le décret de Puteoli, *C. I. L.* X, 1782, est aussi la ratification d'une *auctoritas.*

(3) Dion, 55, 3, ajoute au mot intraduisible (p. 136, note 3), l'explication : si un sénatus-consulte valable ne peut arriver à être voté, ἐβουλεύοντο μὲν καὶ ἥ γε γνώμη συνεγράφετο οὐ μέντοι καὶ τέλος τι ὡς κεκυρωμένη ἐλάμβανεν, ἀλλ' αὐκτωρίτας ἐγίγνετο, ὅπως φανερὸν τὸ βούλημα αὐτῶν ᾖ. Τοιοῦτον γάρ τι ἡ δύναμις τοῦ ὀνόματος τούτου δηλοῖ. *Auctoritas* se rencontre dans ce sens dans Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 4 : *Senatus consultum, quod tibi misi, factum est auctoritatesque prescriptæ,* après quoi viennent une résolution valable du sénat et trois autres annulées par intercession; dans Cicéron, *Ad Att.* 5, 2, 3 : *Quo modo Cæsar ferret de auctoritate prescripta*, par opposition à *consultum* ; de même dans la résolution des centumvirs de Véies par opposition à *decretum* (p. 107, note 2). — Sur l'emploi d'*auctoritas* pour le sénatus-consulte en général, cf. p. 231, note 2.

une autre délibération (1). La formule employée paraît avoir été : *Nihil vos teneo* ou *tenemus, patres conscripti* (2).

Nous avons vu selon quelles règles l'assemblée plénière du sénat procède à ses délibérations et à ses résolutions. Le droit public n'a pas à dire de quelle manière les magistrats et les sénateurs se procurent les informations dont ils ont besoin et se mettent en état de satisfaire à la tâche qui incombe au sénat. Mais il nous faut encore nous expliquer ici sur la préparation officielle des sénatus-consultes par des commissions et sur les faits équivalents. **Préparation des sénatus-consultes par des commissions.**

La préparation des sénatus-consultes a lieu d'une façon absolument différente selon qu'il s'agit de questions religieuses ou non; la séparation, que nous avons signalée plus haut (p. 123) comme étant faite entre ces deux domaines dans l'ordre du jour, tient sans aucun doute à cela.

Les affaires religieuses sont, en règle générale, soumises à la délibération préalable de l'un des sacerdoces qui rentrent sous la notion, commune à la magistrature et aux sacerdoces, du *conlegium* (3). L'affaire est renvoyée par une résolution du **Commissions sacerdotales.**

---

(1) La question de savoir si le tribun a le droit de dissoudre le sénat, même quand il ne l'a pas convoqué, n'est pas tranchée par Appien, *B. c.* 2, 29. La réponse est que la séance ne peut être levée tant qu'un magistrat présent veut faire une relation.

(2) Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 2, 1 : *Ille* (*Lupus*, le tribun qui préside) *se senatum negarat tenere*, sur quoi un autre tribun se lève et commence un nouveau débat. *Vita Marci*, 10 : *Neque umquam recessit de curia, nisi consul dixisset* : « *Nihil vos moramur, patres conscripti.* » — *Senatum mittere* (Cicéron, *Brut.* 60, 218; César, *B. c.* 1, 3; Asconius, *in Milon.* éd. Orelli, p. 36; Tite-Live, 2, 24, 4), et *dimittere* (Claudius Quadrigarius dans Macrobe, *Sat.* 1, 4, 18; Cicéron, *Pro Mil.* 10, 28. *Ad fam.* 1, 2, 3. *Ad. Q. fr.* 2, 1, 1. *Læl.* 3, 12; Tite-Live, 38, 50, 1; Aulu-Gelle, 6, 21, 2) se rencontrent fréquemment.

(3) V. tome I, la théorie de la Puissance égale ou inégale des magistrats, sur la *par potestas*. Ce sont les Pontifes et les augures ainsi que les prêtres bientôt préposés à côté d'eux aux oracles sibyllins et les épulons constitués à l'image de ces trois collèges, auxquels l'élection populaire fut étendue précisément pour cela (cf. tome III, la théorie du Grand Pontificat,



sénat à celui qu'elle concerne le plus directement pour qu'il donne une consultation, à moins que, comme il peut aussi arriver, ce collège ne saisisse lui-même de l'affaire les consuls et le sénat et ne leur soumette alors immédiatement son avis dans la forme déjà indiquée d'un exposé (p. 144). La décision du point de savoir en quelle mesure une affaire doit être considérée comme religieuse et à quel collège elle doit être renvoyée, appartient donc, en règle, au gouvernement et non aux prêtres, et c'est aussi à lui et non à eux qu'appartient toujours la décision finale (1). La discussion de questions religieuses dans l'assemblée plénière du sénat est, la nature des consultations suffit à l'impliquer, parfaitement admissible, et elle y a souvent eu lieu. Mais les collèges qui donnent ces avis peuvent, d'autant plus qu'ils se composent en fait principalement de sénateurs, être aussi regardés comme des commissions sénatoriales permanentes et se complétant elles-mêmes, auxquelles les questions techniques du droit religieux sont habituellement renvoyées pour un examen plus approfondi et plus compétent que celui qui pourrait en être fait dans l'assemblée plénière du sénat. On peut invoquer particulièrement, en faveur de cette conception des *conlegia* religieux, la similitude de forme qui existe entre leurs résolutions et celles du sénat. Les résolutions partagent avec celles du sénat la dénomination de *decretum*, et le prési-

sur les comices des dix-sept tribus et la *nominatio*). La disparition des fétiaux, qui étaient probablement mis sur le même pied à l'origine, est étudiée au sujet des Relations extérieures. Les sacerdoces qui ne sont pas institués pour des délibérations préparatoires de celles du sénat, mais pour des actes immédiats du culte, par exemple les Titii, les Saliens, les Arvales, les Luperci sont des *sodalitates*; ils ne sont comptés qu'improprement, et sans doute seulement depuis le Principat, parmi les *collegia*.

(1) Lorsque, après la prise de Capoue, le sénat confia au collège des pontifes la séparation des statues sacrées ou non (Tite-Live, 26, 34, 12 : *Signa statuas æneas quæ capta de hostibus dicerentur, quæ eorum sacra ac profana essent, ad pontificum collegium rejecerunt*), la consultation du collège s'adressa sans doute aux magistrats chargés de la liquidation du butin et leur servit d'instruction; en ce sens, cette affaire ne put guère retourner devant le sénat. Mais le décret sacerdotal est toujours une simple consultation et il a toujours besoin de la confirmation du magistrat, soit dans la forme du sénatus-consulte, qui est toujours lui-même un décret de magistrat, soit dans une autre forme.

dent des pontifes par exemple obtient d'eux un décret exactement suivant la même procédure suivant laquelle le consul obtient un sénatus-consulte. La rédaction en est aussi faite selon le même schéma (1). Au contraire le décret rendu par un magistrat avec l'assistance d'un conseil a des règles et des formules différentes.

Commissions en matières profanes :

En matière profane, les délibérations préparatoires de commissions sont, à l'inverse, évitées autant que possible. Naturellement le sénat a souvent confié un acte qu'il ne voulait ou ne pouvait accomplir lui-même à des magistrats ou à des commissaires. Ainsi il charge les consuls assistés d'un conseil de transplanter une population d'un pays dans un autre (2); ainsi il charge d'une organisation municipale les patrons de la ville ou les gouverneurs du territoire (VI, 1, p. 354, note 7); ainsi surtout il coordonne aux généraux des commissaires pour l'organisation des territoires conquis et donne ses instructions à ces commissaires (3). Ces questions sont par là vidées pour le sénat et ne reviennent plus devant lui. Mais le président peut aussi être chargé de prendre sur une affaire que tranchera le sénat une décision provisoire avec le concours d'une commission qu'alors il choisit ou tout au moins tire au sort lui-même; car la pratique romaine ne connaît pas de commissaires élus par le sénat. Lorsque le sénat est prié de rendre une décision arbitrale ou de statuer sur un procès administratif, le débat peut être immédiatement porté devant son assem-

pour prendre une décision provisoire;

(1) C'est la raison pour laquelle, partout où s'étend la dénomination du *conlegium*, la résolution suit les formes du sénatus-consulte. Nous n'avons de preuves à ce sujet qu'au temps du Principat, en particulier dans les décrets des arvales, notamment dans ceux de l'an 14 et du 3 janvier 87, parmi lesquels le premier suit complètement le schéma donné p. 203, si ce n'est que, nous étant transmis sous forme de procès-verbal et non de texte mis au net, il indique à la fin les membres présents, comme fait la résolution des décurions de Cære (p. 211, note 3).

(2) Tite-Live, 40, 38. Cf. tome I, la théorie du Conseil des magistrats, sur le *consilium* dans les matières de guerre et d'administration, dernière note.

(3) V. tome IV, la théorie des Légats, sur les ambassades de dix membres envoyées en vue de la paix.

blée plénière (1); mais l'affaire peut aussi être renvoyée aux consuls (2), qui s'adjoignent un certain nombre de sénateurs, pour qu'ils rendent une décision et la soumettent ensuite à la ratification du sénat (3). Mais cette procédure ne s'applique que dans ce domaine restreint, plutôt juridique que politique (4). Si souvent que le magistrat supérieur ait pu, à la

(1) Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 11 [13], 2 : *Tyriis est senatus datus frequens*; *frequentes contra Syriaci publicani.* Le litige est évidemment de même nature que celui d'Adramytion et celui d'Orope. Dans la question d'asile, chez Tacite, *Ann.* 3, 60 et ss., les débats sont même commencés devant l'assemblée plénière, et ils ne sont renvoyés aux consuls que lorsqu'on croit ne pas pouvoir aboutir ainsi (*copia fessi patres, et quia studiis certabatur, consulibus permisere, ut perspecto jure... rem integram rursum ad senatum referrent*). Le pouvoir du sénat, dans ses fonctions récentes de justice criminelle, de renvoyer l'affaire à une commission (*judices dati*), se rattache sûrement aussi à cela (Tacite, *Ann.* 3, 22; cf. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls sous l'Empire).

(2) Tels sont les procès administratifs entre les fermiers romains des impôts et la ville d'Adramytion dans la première moitié du VII[e] siècle (p. 154), le procès analogue entre les mêmes et la ville d'Oropos décidé en 681 par les consuls assistés de quinze assesseurs (*Hermes*, 20, 268); le procès entre les Interamnates et les Reatini soumis en 701 à l'arbitrage des consuls et de dix légats (Cicéron, *Ad Att.* 4, 15, 5; *Pro Scauro*, 27); la révision des privilèges d'asile des villes asiatiques, cypriotes et crétoises en l'an 22 après J.-C. (Tacite, *Ann.* 3, 60 et ss.); la décision des différends des Nucerini et des Pompéiens confiée par le sénat aux consuls en l'an 59 (Tacite, *Ann.* 14, 17). Dans tous ces cas, il y a à la base une délégation spéciale du sénat.

(3) Dans le procès d'Oropos, les consuls ajoutent à leur décision rendue le 14 octobre : Ὃ ἐπέγνωμεν, τῇ συγκλήτῳ προσανοίσομεν, et ils rendent compte, le 16, au sénat, qui donne son adhésion. La décision définitive est également rendue, ou tout au moins confirmée par le sénat dans les débats de l'an 22 et de l'an 59. Il en a sûrement été de même dans les autres cas.

(4) [Il faut encore signaler ici la façon dont furent traités les décrets laissés par César. Le sénat décida d'abord, peu après la catastrophe, qu'aucun décret additionnel ne serait publié comme provenant de César (Cicéron, *Phil.* 2, 36, 91, rapproché de 1, 13, 32; Dion, 44, 53), mais il confia ensuite, sur les instances d'Antoine, la recherche des décisions prises, mais non publiées par le dictateur, aux consuls assistés d'un conseil formé des sénateurs les plus considérables. Dion, *loc. cit.* : Τῆς βουλῆς... ἔπειτα ὡς ἐκεῖνος ἐνεκεῖτο, λέγων πολλὰ καὶ ἀναγκαῖα ὑπ' αὐτοῦ προβεβουλεῦσθαι, κελευσάσης πάντας τοὺς πρώτους κοινῇ αὐτὰ διακρῖναι. *Cum consules oporteret ex senatus consulto de actis Cæsaris cognoscere, res ab iis in kal. Jun. dilata est. Accessit ad senatus consultum lex quæ lata est a. d. IIII non. Jun., quæ lex earum rerum, quas Cæsar statuisset decrevisset egisset, consulibus cognitionem dedit*, écrit Cicéron, *Ad Att.* 16, 16, 11, et il invoque à plusieurs reprises le sénatus-consulte et



façon des particuliers, délibérer à l'avance sur les affaires publiques, il n'a pas officiellement pris sur elles l'avis d'un *consilium*; car il a, pour lui en servir en pareil cas, le sénat et le sénat seulement (p. 226 et ss.); quiconque est capable d'une réflexion politique comprendra que l'existence d'un *consilium* consulaire régulier ne pourrait être imaginée à côté du sénat sans l'anéantir. — Au contraire le sénat a confié l'instruction préalable d'affaires pendantes devant lui, soit fréquemment et de bonne heure, en matière de relations extérieures, à des commissaires envoyés par lui, soit même dans des cas spéciaux, pour des affaires à suivre à Rome, à des délégués chargés d'un travail préparatoire (1), en chargeant ces délégués et

pour une simple information.

la loi (c. 6. 14. 18). Par conséquent, on prescrivit d'abord, et on ne pouvait faire autrement, l'examen immédiat des papiers, puis on l'ajourna au 1er juin, et cela, prouve *Phil.* 2, 39, 100, avec l'assentiment du sénat : *sic placuerat ut ex* (*sic* les mss. sauf le Vat.; *ut ex* manque dans le Vat.) *k. Jun. de Cæsaris actis cum consilio cognosceretis*. Evidemment cette résolution prise dans la seconde moitié de mars de ne commencer l'enquête que le 1er juin et accompagnée de l'ajournement du sénat à la même date fut prise en considération du voyage d'Antoine en Campanie, ou plutôt en considération de l'habitude commune à tous les grands personnages de Rome de passer là le mois d'avril (Cicéron, *In Clod. et Cur.* 4, 1 : *Homo durus et priscus invectus est in eos qui mense Aprili apud Baias essent*, avec le scoliaste, p. 334 : *Consuetudo erat multis ineuente verno ad aquarum quæ sunt in Campania velut fomenta salubria convenire*). Si Cicéron reproche à Antoine qu'il n'en a rien été de cette enquête ordonnée par le sénat (ce que Dion répète, 45, 23), les lettres de Cicéron d'avril montrent qu'Antoine fit déjà alors afficher des titres pseudo-césariens; mais il est assez vraisemblable qu'il ne convoqua pas pour cela le conseil que lui avait adjoint le sénat, et Cicéron, dans son discours au sénat ne s'occupe que de cela, comme du reste il ne fait pas un mot d'allusion dans ce discours à la loi du 2 juin bientôt intervenue. La portée de cette loi devient claire, si l'on sait que la commission constituée par le sénat devait le renseigner et le sénat statuer. Après qu'Antoine et Dolabella eurent reçu un mandat du peuple, ils réunirent bien un conseil (Cicéron, *Ad Att.* 16, 16, 11), mais ce conseil fut sans aucun doute formé par les consuls à leur guise, et surtout les décisions ne furent pas soumises à la ratification du sénat. C'est à cela qu'il est fait allusion, *Phil.* 1, 2, 6 : *Ecce kal. Juniis, quibus ut adessemus edixerat, mutata omnia* : *nihil per senatum, multa et magna per populum*.]

(1) Nous ne connaissons par les annalistes que deux cas de cette espèce. Lorsque la guerre contre le roi d'Asie se préparait en 561, les autres ambassades furent reçues sans autre forme par le sénat; mais les négociations avec celle du roi furent confiées à dix commissaires parmi lesquels le consulaire T. Quinctius (Diodore, 28, 15 : Ἡ σύγκλητος διήκουσε τῶν ἀπὸ τῆς Ἑλλάδος πρεσβειῶν καὶ ταύταις φιλανθρώπως προσεφώνει... τοῖς δὲ παρὰ

ces commissaires de se procurer toutes les informations utiles; mais ils ne prennent pas de décision ni ne fournissent au sénat de consultation (1), et, lorsque l'affaire vient en délibération dans le sénat, ils n'influent sur la décision que par leurs entretiens avec les personnes munies du droit

---

Φιλίππου πρέσβεσιν ἀπεκρίθη... τοῖς δὲ ἐληλυθόσι παρὰ 'Αντιόχου συνέστησεν ἐκ τῆς βουλῆς ἄνδρας δέκα τοὺς διακουσομένους περὶ ὧν ἔφησαν ἐντολὰς ἔχειν παρὰ τοῦ βασιλέως. Tite-Live, 34, 57, également, tous deux évidemment d'après Polybe : *Cum Antiocho quia longior disceptatio erat, decem legatis, quorum pars aut in Asia aut Lysimachiæ apud regem fuerant, delegata est: T. Quinctio mandatum, ut adhibitis iis legatorum regis verba audiret responderetque iis, quæ ex dignitate atque utilitate p. R. responderi possent*). — Lorsque, en 568, quatre ambassades des divers partis lacédémoniens parurent au sénat, οὐ δυναμένη διευκρινεῖν ἡ σύγκλητος τὰς κατὰ μέρος διαφοράς, προεχειρίσατο τρεῖς ἄνδρας τοὺς καὶ πρότερον ἤδη πεπρεσβευκότας περὶ τούτων εἰς τὴν Πελοπόννησον (Polybe, 23, 4). — A cela s'ajoutent, comme troisième cas, la prière adressée au sénat en 584 par les Thisbéens de nommer des commissaires, auxquels ils puissent expliquer leurs affaires (ὅπως αὐτοῖς δοθῶσιν, [ο]ἷς τὰ καθ' αὐτοὺς πράγματα ἐξηγήσωνται) et la résolution conforme à cette prière prise le 9 octobre par le sénat, ὅπως Κόιντος Μαίνιος στρατηγὸς τῶν ἐκ τῆς συνκλήτου [π]έντε ἀποτάξῃ, après quoi une résolution est prise ensuite le 14 sur le fond même de la chose. Willems rejette avec raison, 2, 490, ma conception de ces commissaires comme une légation envoyée à Thisbé. — Les deux premiers cas sont expressément signalés comme exceptionnels; la situation des Thisbéens était aussi assez compliquée pour justifier une procédure d'exception. Il est en outre favorable à l'idée d'une telle procédure qu'il n'y ait pas de dénomination technique pour désigner ces délégués, comme je les appellerai ici ; il y a d'autant moins à tenir compte des *legati* de Tite-Live, qu'il traduit ici Polybe.

(1) Les relations des messagers envoyés aux informations par le sénat (*legationem renuntiare* ou *referre*) sont très rarement mentionnées expressément (Tite-Live, 7, 32, 1. 39, 33, 1; les autres textes cités tome IV, dans la partie des Légats, sur le droit de délibération, dernière note, ne sont semblables que terminologiquement), et les délibérations du sénat ne fournissent pour elles aucune forme régulière; car la communication faite avant la relation (p. 130), ne peut passer pour telle. On ne rencontre nulle part trace d'une séparation en forme de ces envoyés dans les délibérations du sénat, et on en rencontrerait certainement, s'il y en avait eu une. — Il en est de même pour les délégués. Après qu'en 561, les dix commissaires du sénat eurent discuté avec les ambassadeurs d'Antiochus, et que les prétentions des deux parties eurent été déterminées, Quinctius les présenta le lendemain (*postulata regis et sua*) au sénat. Rien n'indique qu'il l'ait fait dans une forme autre que celle de sa *sententia* consulaire. Les délibérations de 568 finissent également par une résolution du sénat. Il est encore plus frappant qu'il ne soit fait, dans la résolution du 14 octobre, aucune mention des cinq commissaires nommés le 9 octobre pour s'entendre avec les Thisbéens.



de relation et par l'exercice de leur propre droit de formuler leur *sententia* (1). — Cette exclusion presque absolue d'une préparation en forme du sénatus-consulte dans les matières profanes, cette fidélité au principe que le sénatus-consulte doit sortir en la forme et autant que possible en fait directement de l'exercice du droit de proposition des membres de l'assemblée plénière montre la même tendance que la règle étudiée plus haut (p. 144), selon laquelle l'exposé relatif aux ambassades envoyées au sénat n'est pas fait par le magistrat qui préside, mais par les ambassadeurs eux-mêmes. L'assemblée plénière défend sa liberté d'action contre l'influence prépondérante tant du président que des commissions, et, lorsqu'on ne peut se passer de ces dernières, leurs membres ne peuvent au moins faire valoir les informations meilleures qu'ils ont recueillies qu'en qualité de simples sénateurs. Plus cette horreur des commissions parlementaires doit, au point de vue de la pratique des affaires, être proclamée incommode, surtout chez un corps qui fonctionne en première ligne comme autorité administrative supérieure, plus elle exprime clairement l'idée politique fondamentale du gouvernement des Optimates, qui ne domine ceux qui en sont exclus que parce que les membres de la classe dominante ne souffrent entre eux aucune inégalité.

(1) Sans doute l'exposé fait au sénat par les Thisbéens dans la seconde délibération avait été convenu entre eux et les commissaires nommés le 9 octobre de façon que les propositions de résolution pussent s'y rattacher. Le président de la commission les formula sans doute lui-même ou par l'intermédiaire d'un autre sénateur, comme motion.

RÉDACTION ET CONSERVATION DES SÉNATUS-CONSULTES ET DES PROCÈS-VERBAUX DU SÉNAT.

Il y a eu une époque à laquelle, comme les résolutions du peuple romain, celles de son conseil avaient leur conservation exclusivement confiée à la mémoire des hommes. Mais le souvenir de cette époque s'est entièrement perdu pour les unes et les autres. Nous ne connaissons que des lois écrites (VI, 1, p. 358) ; nous ne connaissons non plus que des sénatus-consultes écrits. Mais il y a une différence : les lois sont, dès avant d'être adoptées, portées par écrit à la connaissance du peuple, tandis que les sénatus-consultes ne sont rédigés par écrit qu'après avoir été adoptés, ce qui s'explique par cette raison que les projets soumis au sénat restent susceptibles de modification jusqu'au moment du vote, tandis que le projet de loi une fois déposé ne peut plus qu'être repoussé et ne peut pas être changé. Nous allons étudier ici, d'abord, la rédaction par écrit des sénatus-consultes, puis leur enregistrement dans le livre des résolutions du sénat, dont nous rapprocherons ensuite la confection, introduite à une date bien plus récente, des procès-verbaux des délibérations du sénat.

Ecriture du sénatus-consulte. La rédaction par écrit de la résolution prise par le sénat, le

soin de *scribere* (1), ou, dit-on plus tard habituellement, de *perscribere* (2), incombe au magistrat qui a posé la question et a « fait » la résolution (3). Cette formalité s'étend, avons-nous vu, même aux résolutions qu'en dépit de leur défaut légal de validité, le sénat a résolu de faire rédiger par écrit (4). Le sénat n'est pas appelé à participer à cette rédaction. Il est congédié auparavant (5). Mais le président est obligé de rassembler comme témoins de l'acte un certain nombre des membres de l'assemblée qui ont pris part à la décision (6) et d'inscrire dans le titre les attestations, *auctoritates* (7), de ceux *qui scribendo adfuerunt* (8). Il pouvait sans aucun doute choisir ces membres en vertu de ses pouvoirs et les mettre en demeure d'accomplir ainsi un devoir de leurs fonctions. Mais, en général, l'attestation était fournie volontairement par ceux qui avaient proposé le projet adopté ou encore qui avaient à la question un intérêt spécial (9). Les témoins ne pouvaient être moins de

---

(1) *Scribendo adesse* s'est maintenu; en dehors de là, l'emploi de *scribere* n'est pas fréquent (Cicéron, *Ad fam.* 1, 7, 5. 15, 6, 2).

(2) Cicéron, *Cat.* 3, 6, 13. *Phil.* 13, 21, 50. *Ad fam.* 8, 8, 4. 10, 13, 1. *Ad Att.* 12, 21, 1. César, *B. c.* 1, 5, 6.

(3) P. 186, note 2. Puisque les témoins du titre *scribendo adsunt*, le *scribens* ne peut être nul autre que le magistrat qui a fait la relation.

(4) P. 190. Il y avait des témoins de convoqués même pour les *auctoritates*, montrent les décisions relatées *Ad fam.* 8, 8. Dans l'*auctoritas* de Pise, (p. 190, note 2), ils ne sont pas nommés; mais ils peuvent avoir été omis.

(5) L'allégation selon laquelle le scribe aurait lu la résolution avant la séparation du sénat (Denys, 11, 21) est notoirement erronée. Cf. p. 212, note 2.

(6) Les magistrats présents n'ont probablement pas coopéré à cet acte, sauf plus tard les questeurs (p. 200, note 4).

(7) Cicéron, *De Or.* 3, 2, 5 : *Constabat... eundem (L. Crassum), id quod in auctoritatibus præscriptis extat, scribendo adfuisse.* La conjecture *perscriptis* témoigne d'une faible connaissance de la matière. *Auctoritas* ne s'emploie point ainsi pour *consultum*, et le pluriel serait alors dépourvu de sens. Cicéron, *Pro Cluent.*, 5, 139, nomme de même ses dépositions judiciaires *pro testimonio auctoritates nostræ.*

(8) Cette formule, en grec γραφομένω παρῆσαν, est constante dans les titres. Remplacée par *ad scribendum adesse*: Cicéron, *Ad Att.* 1, 19, 9; par *scribere*: le même, *Ad fam.* 15, 6, 2. Probus (p. 212, note 1) emploie la formule pour la confection du procès-verbal.

(9) L'acte de *scribendo adesse* est un service d'ami. Cicéron, *Ad fam.* 15, 6, 2 : *Res ipsa declarat tibi illum honorem nostrum supplicationis jucundum*

deux (1); il n'est pas rare qu'il y en ait eu un plus grand nombre (2). Sous le Principat, leur nombre paraît avoir été fixé, en vertu des usages généraux, à cinq (3), et on semble en même temps avoir exigé le concours des deux questeurs urbains (4). L'acte ne semble pas avoir pu être écrit ailleurs que dans le local même où avait été tenue l'assemblée (5). En général, on le dressait immédiatement après la séance (6), et les titres ne portent jamais la mention d'une date spéciale de leur rédaction; mais il n'y a pas de vestige de l'existence

fuisse, quod scribendo adfuisti; hæc enim senatus consulta non ignoro ab amicissimis ejus cujus honor agitur scribi solere. Le même, *De har. resp.* 7, 13. *De prov. cons.* 11, 28. *Ad fam.* 12, 29, 2. *Ad Att.* 1, 19, 9. 7, 1, 7.

(1) Deux témoins dans le sénatus-consulte sur Thisbé du 9 octobre 584 et dans ceux relatifs aux Juifs de 621 environ (Josèphe, 13, 9, 2) et de 707 (Josèphe, 14, 8, 5). Cicéron, *Ad Att.* 4, 17 [18], 2 : *Nisi... duo consulares... se dicerent in ornandis provinciis consularibus scribendo adfuisse, cum omnino ne senatus quidem fuisset.*

(2) Cicéron, *De har. resp.* 7, 13 : *Statuit, cum omnes pontifices qui essent hujus ordinis adessent cumque alii, qui honoribus p. R. antecedebant, multa de collegii judicio verba fecissent omnesque iidem scribendo adessent.* La présence de trois témoins est fréquente. Dans les sénatus-consultes importants, *Ad fam.* 8, 8, il y a huit témoins présents, dans celui relatif aux Juifs de 710, il y en a onze (Josèphe, 14, 10,10), dans celui relatif à Stratonikeia de 715 (*Bull. de corr. hell.* 1887, 225), il y en a dix. Dans les décrets municipaux, il arrive, à titre de distinction, que la rédaction soit certifiée conforme par des membres tirés au sort (Cumes, *C. I. L.* X, 3698, de l'an 289, trois) ou par tous les membres qui ont participé au vote (Herculaneum, *C. I. L.* X, 1453, sans doute du temps d'Auguste; Gabies, *C. I. L.* XIV, 2795, en l'an 140).

(3) B. Pick (*De senatus consultis Romanorum*, Berlin, 1884), p. 15, a attiré l'attention sur ce fait que les deux seuls sénatus-consultes du temps de l'Empire où l'on puisse discerner le nombre des témoins, celui d'Afrique et celui de Cyzique, portent sept noms. Le même nombre de noms peut aisément s'être trouvé sur celui de 737 (Bruns, p. 173).

(4) Le sénatus-consulte de 138 (Bruns, p. 185) cite, parmi les témoins, en dernier lieu les deux questeurs; la note *q* se trouve également dans le sénatus-consulte de Cyzique du temps d'Antonin le Pieux au-dessous du nom du ou des derniers témoins. C'est peut-être aussi pour cela que l'*auctoritas* des centumvirs de Véies de l'an 26 après J.-C. (p. 107, note 2) nomme les deux questeurs après les duumvirs; en ce cas, ce serait alors sûrement une création d'Auguste. On ne peut compter ces magistrats parmi les témoins proprement dits du titre, puisqu'ils n'ont pas participé au vote.

(5) C'est vraisemblable en soi, sans être prouvé par le fait que les sénatus-consultes supposés sont désignés comme écrits dans des maisons particulières (Cicéron, *Ad fam.*, 9, 15, 4).

(6) Cicéron, *In Cat.*, 3, 6, 13 : *Quoniam nondum est perscriptum senatus consultum, ex memoria vobis, quirites, quid senatus censuerit exponam.*

d'une disposition législative à ce sujet, et le sénatus-consulte ne peut guère avoir été frappé légalement de nullité au cas de violation de cette coutume (1). Naturellement la retraite du magistrat qui avait présidé la séance constituait un terme extrême après lequel le sénatus-consulte ne pouvait plus être rédigé.

Pour procéder à la rédaction, le magistrat devait d'abord noter ou se procurer les informations nécessaires sur l'exposé, s'il n'avait pas été fait par lui. Quant à la résolution même, il avait sous la main les diverses motions telles qu'il les avait lues ou tout au moins publiées avant le vote.

Ecriture du sénatus-consulte en grec.

La résolution est toujours prise en latin et elle est aussi toujours écrite en latin ; mais, depuis le moment le plus reculé auquel remontent nos titres, c'est-à-dire depuis le milieu du VIe siècle (2), et probablement dès une époque bien antérieure (3), le magistrat qui avait fait la relation y annexait, lorsque la décision s'adressait à des Grecs ou en général à des étrangers, une traduction authentique en langue grecque, faite sous son impulsion, tandis qu'on ne fait rien de pareil pour les lois de même nature (4). Le résultat a été qu'à côté de la terminologie latine déterminante il s'est formé une terminologie grecque non moins arrêtée qui, telle que nous la connaissons, s'écarte de la langue grecque ordinaire du temps des Diadoques seulement par un certain nombre de formules constantes particulières et en partie barbares (5). Au cas d'affi-

(1) Si cela avait été, il aurait sûrement été fait, à l'occasion, usage de ce moyen commode offert à l'auteur de la relation d'écarter une décision du énat, et le fait ne serait pas resté sans être mentionné.

(2) Le plus ancien document de cette espèce est le sénatus-consulte relatif aux Delphiens de l'an 568.

(3) Les expressions de cette terminologie σύγκλητος (VI, 2, p. 270, note 2. VII, p. 8, note 3) et δήμαρχος (VI, 1, p. 163, note 1) se rattachent aux relations des Romains avec les Grecs de Campanie qui entrèrent dans la confédération italique en 428 de Rome.

(4) La loi relative à Termessos de 683 est exclusivement en latin.

(5) Parmi les formules constantes, la plus bizarre est peut-être la traduction de l'expression *ante diem*, déjà singulière en elle-même, par πρὸ ἡμερῶν.

chage public de ces titres à Rome, les deux textes étaient publiés, le latin avant le grec (1), tandis que, pour leur affichage dans les régions de langue grecque, le texte latin était omis au temps de la République (2).

Rédaction des sénatus-consultes.

La rédaction suivait un plan arrêté et maintenu avec rigueur (3), qui était applicable à la fois aux résolutions qui avaient été accompagnées d'une perrogation et à celles prises selon la procédure accélérée où était supprimée l'interrogation des sénateurs. Le titre n'a pas d'en-tête (4). Il se compose des parties qui suivent, parmi lesquelles nous avons réuni par une accolade celles qui forment une proposition grammaticale et enfermé entre crochets celles qui n'ont été ajoutées que sous le Principat.

Dans les titres grecs les plus anciens conservés complètement, on trouve différentes formes et expressions non classiques qui étaient familières au langage des affaires de ce temps, ainsi ἀπήλθοσαν au lieu d'ἀπῆλθον, ἔναντι (*Eph. ep.* I, p. 283).

(1) Nous n'en possédons qu'un de ce genre, le sénatus-consulte de 676 relatif à Asclépiade et à ses compagnons, qui a été trouvé à Rome. Mais les sénatus-consultes de cette espèce affichés au Capitole avec les autres titres d'un caractère international doivent avoir tous été bilingues.

(2) La preuve en est dans tous nos titres, à l'exception des sénatus-consultes publiés en latin à Pergame, sous Trajan (*C. I. L.* III, *suppl.* 7086), et à Cyzique, sous Antonin le Pieux. On ne peut conclure avec sûreté des mots de la lettre de César dans Josèphe, 14, 10, 3 : Ἀνατεθῆναι δὲ καὶ χαλκῆν δέλτον ταῦτα περιέχουσαν ἔν τε τῷ Καπετωλίῳ καὶ Σιδῶνι καὶ Τύρῳ καὶ ἐν Ἀσκάλωνι (effacer καὶ) ἐν τοῖς ναοῖς ἐγκεχαραγμένην γράμμασι Ῥωμαικοῖς τε καὶ Ἑλληνικοῖς, que le texte latin ait été affiché dans tous ces temples grecs. Quand Vespasien restitua, avec l'aide de ces textes, les titres détruits lors de l'incendie du Capitole (Suétone, *Vesp.* 8), il n'obtint pas par là les originaux latins.

(3) Il faut seulement remarquer que nos textes n'entendent pas toujours nous donner tout. Les sénatus-consultes latins concernant les Bacchanales de 568 et concernant les Tiburtins de 595 sont proprement rédigés sous la forme de lettres des magistrats et du sénat aux cités italiques. Les écrivains qui ont inséré des titres dans leurs ouvrages les ont souvent abrégés. Pour le surplus, les dérogations au schéma qui présentent quelque importance sont signalées dans les notes qui suivent.

(4) L'inscription, faite en tête, de l'année et même du mois (p. 208, note 1) tient jusqu'à un certain point lieu de titre. La prescription confuse : *s. c. auctoritas* dans la lettre *Ad fam.* 8, 8, est sans doute une addition du copiste.

1. Relation du magistrat : *Ille consul* (*prætor*, *tribunus plebi*) *senatum consuluit* (1).

2. Mois et jour de la délibération.

3. Lieu de la séance, dans l'indication duquel Rome est toujours sous-entendue comme allant de soi (2).

4. Témoins du titre : *Scribendo adfuerunt illi.*

5. Exposé : *Quod ille verba fecit* ou *illi verba fecerunt* (suit un abrégé de l'objet) ; lorsque plusieurs magistrats ou plusieurs ambassadeurs sont représentés comme prenant la parole, l'exposé figure comme unique, ainsi qu'il doit en général l'avoir été (3).

6. Annonce de la décision : [*Quid de ea re fieri placeret* (4)], *de ea re ita censuere* :

[7. Considérants de la décision : *Cum res ita se habeat* (5), où les auteurs des diverses propositions ne sont jamais nommés.]

8. Dispositif de la décision : [*Placere* (6),] *ut ille faceret*, ou *illum facere.*

9. Mention du vote : *Censuere* (7).

(6–9) ou, le tout rassemblé : *Illud fieri censuere* (8).

[10. Chiffre des votants sans distinction des votants pour ou contre (9).]

---

(1) Il a été remarqué, p. 136, que nous n'avons plus de témoignages relatifs à cette relation postérieurement à l'an 707.

(2) Le plus souvent la date se trouve avant le lieu ; le lieu se trouve d'abord, dans le sénatus-consulte relatif à Thisbé, probablement par suite de la réunion des deux, mais aussi dans celui relatif à Priene, dans celui relatif aux Juifs, Josèphe, 13, 9, 2, et dans celui de 138.

(3) Dans le sénatus-consulte relatif à Stratonikeia, l'exposé des ambassadeurs est suivi par celui du magistrat qui préside.

(4) Tous les anciens titres lient directement la proposition et la résolution : *Quod verba facta sunt de philosophis... de ea re ita censuerunt,* porte le plus ancien qui ait été conservé en latin, de 593, περὶ ὧν Θισβεῖς λόγους ἐποιήσαντο (suit la proposition), περὶ τούτου τοῦ πράγματος οὕτως ἔδοξεν, porte le plus ancien de langue grecque de 584. Je trouve la formule intercalée et non indispensable *de ea re quid fieri placeret* pour la première fois (car la résolution de 710 de Josèphe, 14, 10, 10, a une forme mixte περὶ τούτου ἀρέσκει ἡμῖν γενέσθαι tout comme celles de Cicéron, *Phil.* 9, 7, 16. 14 *in fine*) dans les sénatus-consultes du temps d'Auguste de 737 (Bruns, p. 173) et dans ceux de 743 conservés par Frontin. Le développement de l'enflure des formules vides mérite d'être remarqué au point de vue de l'évolution du style du droit.

• Voir à la page suivante les notes 5 à 9.

Lorsque *censuere* termine la proposition contenant l'énoncé de la décision (nos 6-9) ou se trouve tout seul répété après elle (n° 9), il indique l'accomplissement du vote. Par suite, il sépare fréquemment, quand il intervient de la dernière façon, des clauses de la résolution réunies matériellement et grammaticalement (1), et le groupe de mots qui se trouve ainsi séparé ne peut, quoiqu'il ait été voté à part sur lui, aucunement être considéré comme une résolution matériellement indépendante. Le second *censuere* (n° 9) distingue en outre la *senatus auctoritas* et le *senatus consultum* : le premier (n° 6) se rencontre même dans la résolution qui n'est pas valable, le second ne se trouve que dans celle qui est valable, qui spécialement n'a pas été dépouillée de sa force légale par l'intercession tribunicienne.

---

(5) L'indication des motifs de la résolution est, à l'époque ancienne, incorporée dans l'exposé ou dans la formule même de la résolution. Elle se rencontre pour la première fois, sous la forme d'une incidente explicite, dans les sénatus-consultes de 743 conservés par Frontin, dans celui de 746 (Macrobe, *Sat.*, 1, 12, 35) et dans ceux de la période de Claude et de Néron (Bruns, p. 179).

(6) L'intercalation de *placere* sépare les considérants de la décision ellemême et s'est introduite en même temps qu'eux.

(7) Valère Maxime, 2, 2, 7, dit exactement quant au fond : *Veteribus senatus consultis C* (*sic*, l'Epitome de Paris et la seconde main du Bernensis; C manque dans le Flor. et manquait aussi sans doute dans Bern. 1 ; les mss. interpolés : *T*) *littera subscribi solebat eaque nota significabatur illa tribunos quoque censuisse;* mais la raison donnée n'est pas correcte ; car ce ne sont pas les tribuns, qui ne participaient pas au vote, mais les sénateurs qui constituent le sujet du *censuere.* Si dans les sénatus-consultes rapportés *Ad fam.* 8, 8, il est écrit, au-dessous du *consultum*, *i. u*, qui est remplacé, dans les *auctoritates*, par la mention de l'intercession, c'est, comme je l'ai déjà rappelé (*Rechtsfrage zwischen Cæsar und dem Senat*, p. 52) le signe C ou CEN qui doit nécessairement se cacher sous cette corruption. Hirschfeld, *Hermes*, 5, 298, a conjecturé que la formule aurait été là *ita uti eis e re publica videbitur;* mais cette formule n'aurait pas pu être exprimée par deux initiales et par dessus tout le terme *censuere* ne peut pas avoir absolument fait défaut.

(8) Les deux formules, essentiellement équivalentes, alternent dans les résolutions relatives aux Thisbéens qui portent tantôt : Περὶ τούτου τοῦ πράγματος οὕτως ἔδοξεν, ὅπως ἀποτάξῃ, tantôt ἔχειν ἐξεῖναι ἔδοξεν.

(9) Cette indication se trouve dans le sénatus-consulte de 138 avant les noms des témoins.

(1) Cela peut surtout s'observer dans les résolutions relatives aux Bacchanales et aux Thisbéens : dans la première, les dispositions de l'édit adopté par le sénat sont, à plusieurs reprises, séparées par *censuere*.



Les sénatus-consultes ont été rédigés dans ces termes jusque sous l'Empire. Mais, sous Hadrien et Antonin le Pieux, on a ajouté à la proposition adoptée le nom de son auteur : *Sententia dicta ab illo* (1), de même qu'on a aussi désormais appelé le recueil des sénatus-consultes *liber sententiarum in senatu dictarum* (2). Pour les sénatus-consultes votés sans propositions de résolution (*per discessionem*), on note dans l'exorde l'omission de cette procédure (3). **Modification de rédaction sous le Principat.**

La validité formelle du sénatus-consulte a pour condition sa rédaction par écrit ; mais, tout au moins à l'époque qui nous est connue, cette rédaction par écrit ne suffit pas. Il faut en outre que le sénatus-consulte soit enregistré. Notre tradition nous atteste un double enregistrement : un enregistrement mentionné accidentellement pour la première fois en l'an 567, qui est fait à l'*ærarium*, au temple de Saturne, sous la direction des questeurs urbains ; un autre qui aurait été prescrit en l'an 305 et qui se fait au temple de Cérès, sous la direction des édiles plébéiens. Le premier, qui est sans aucun doute le plus ancien, s'est probablement étendu, depuis qu'il a existé, à tous les sénatus-consultes et peut facilement être aussi ancien que la loi qui a exigé leur rédaction par écrit. Le second se rattache certainement aux luttes des classes, et il s'est probablement restreint aux sénatus-consultes qui avaient une importance pour les droits de la plèbe, en particulier à ceux auxquels était subordonnée à l'époque ancienne la validité des plébiscites. Nous ne savons rien de plus précis sur leur rapport de corrélation. Il est probable que plus tard, peut-être depuis que les sénatus-consultes eurent cessé par l'effet de **Enregistrement des sénatus-consultes par les questeurs urbains ; par les édiles.**

(1) L'auteur de la proposition est aussi cité dans quelques rares décrets municipaux, ainsi dans celui de Tergeste du temps d'Antonin le Pieux (*C. I. L.* V, 532), *primo censente Calpurnio Certo* après *de ea re ita censuerunt;* dans celui de Tuficum (Henzen, 7170) de l'an 141, *censente C. Cluvio Sabino* avant *ita censuerunt* ; dans celui d'Aquilée (*C. I. L.* V, 961), *prim(us) cens(uit) C. Lucret(ius) Helvianus* après le *censuere* final.

(2) Cette expression se trouve dans le sénatus-consulte de 138 (p. 208, note 1).

(3) Cette indication se rencontre dans le sénatus-consulte de 138, où elle se trouve seulement après les noms des témoins.

la loi Hortensia d'avoir une importance particulière pour la plèbe, l'enregistrement fait au temple de Cérès disparut et que, pour le remplacer, on admit les tribuns du peuple ou tout au moins les édiles curules à prendre à la réception des dépôts faits à l'*ærarium* une certaine part qui ne peut se déterminer plus nettement et qu'ils conservèrent jusqu'en 743 (1). A partir de là, les questeurs seuls exercent ces fonctions, et nous avons déjà vu (p. 200) que, sous l'Empire, ils sont déjà appelés à concourir à la rédaction des sénatus-consultes.

Formalités de l'enregistrement.

Afin de provoquer l'enregistrement, le magistrat qui a fait et rédigé le sénatus-consulte présente (*defert*) cet écrit aux questeurs ou, le cas échéant, aux édiles (2). Les magistrats chargés de la réception ont le droit demander des preuves justificatives au magistrat déposant; ils ont la faculté d'appeler les témoins du titre à le reconnaître (3). L'enregistrement peut suivre immédiatement la rédaction du titre, et telle a été la procédure ordinaire (4) jusqu'à un sénatus-consulte de l'an

(1) Cf. pour les deux, au tome IV, les théories de l'Edilité de l'ancienne communauté plébéienne, sur la conservation de titres, et des Edilités plébéienne et curule postérieures, sur la surveillance des archives.

(2) L'acte de *deferre ad ærarium* les sénatus-consultes, relativement auquel les témoignages sont fournis soit dans les notes qui suivent, soit tome IV, dans la théorie des Edilités plébéienne et curule, au sujet de la surveillance des archives, n'est qu'une des applications multiples des présentations d'actes ainsi faites pour qu'ils fussent transcrits sur les *tabulæ publicæ* (cf. tome IV, la théorie de la Questure, sur la surveillance de l'Ærarium).

(3) Plutarque, *Cat. min.* 17 : Δόγματα ψευδῆ παραδέχεσθαι χάριτι καὶ δεήσει τῶν προτέρων (des questeurs) εἰωθότων οὐδὲν αὐτὸν ἔλαθε γενόμενον τοιοῦτον, ἀλλ' ὑπὲρ ἑνός ποτε δόγματος ἐνδοιάσας, εἰ κύριον γέγονε, πολλῶν μαρτυρούντων οὐκ ἐπίστευσεν οὐδὲ κατέταξε πρότερον ἢ τοὺς ὑπάτους ἐπομόσαι παραγενομένους. Il est tenu encore plus de compte de l'auteur de la relation qui fait le dépôt que des témoins, voit-on par là aussi bien que par Cicéron, *De l. agr.* 2, 14, 35 et ss. : l'orateur se plaint que les sénatus-consultes votés depuis 673 aient été admis sans spécification, ce qui donne un moyen *corrumpendarum tabularum publicarum fingendorumque senatus consultorum, quæ numquam facta sunt, cum ex eo numero, qui per eos annos consules fuerunt, multi mortui sunt.* Dans le décret de Pise (Orelli, 643 = *C. I. L.* XI, 1421), la rédaction est aussi prescrite *auctoribus IIviris.*

(4) Cicéron, *Phil.* 13, 9, 19 : *Innumerabilia senatus consulta fecit, quæ quidem omnia citius delata quam scripta sunt.* La décision, selon laquelle la réponse devait être délivrée aux envoyés de cités amies dix jours après leur introduction devant le sénat (p. 210), se rattache également à cela.



21 après J.-C. qui prescrivit, au moins pour les condamnations criminelles prononcées par le sénat, un intervalle de dix jours (1). Le seul délai imposé en sens inverse au magistrat est fourni par sa retraite du pouvoir après laquelle l'enregistrement ne peut plus avoir lieu (2). Si le document est reconnu régulier, les questeurs ou, si ce sont eux, les édiles le reçoivent et le font enregistrer par les scribes de la cité (3) dans le livre affecté à cet usage (*in tabulas publicas referunt*) (4), sans qu'on y adjoigne de mentions nouvelles, en particulier sans que l'on note le jour du dépôt. Les sénatus-consultes, étant ainsi déposés à des mo-

(1) Tacite, *Ann.* 3, 51 : *Factum senatus consultum, ne decreta patrum ante diem [decimum] ad ærarium deferrentur idque vitæ spatium damnatis prorogaretur.* Dion, 57, 20 : (Tibère) δόγματι παραδοθῆναι ἐκέλευσε (Tibère) μήτ' ἀποθνήσκειν ἐντὸς δέκα ἡμερῶν τὸν καταψηφισθέντα ὑπ' αὐτῶν μήτε τὸ γράμμα τὸ ἐπ' αὐτῷ γενόμενον ἐς τὸ δημόσιον ἐντὸς τοῦ αὐτοῦ χρόνου ἀποτίθεσθαι.

(2) C'est ce que montre le titre de Josèphe, *Ant.* 14, 10, 10 : un sénatus-consulte voté le 9 février 710 sous la présidence de César, mais qui n'a pas été enregistré de son vivant (εἰς τὸ ταμιεῖον οὐκ ἔφθασεν ἀνενεχθῆναι), fait le 11 avril l'objet d'un ordre du sénat prescrivant son enregistrement (ἀρέσκει ἡμῖν... ἀνενεγκεῖν ταῦτα εἰς δέλτους καὶ πρὸς τοὺς κατὰ πόλιν ταμίας, ὅπως φροντίσωσι καὶ αὐτοὶ ἐν δέλτοις ἀναθεῖναι διπτύχοις). La dualité de date ne peut pas, montre l'indication de lieu qui y est adjointe, être rapportée, comme je l'avais pensé, *Eph.ep.* II, 233, au vote et à la rédaction du sénatus-consulte, mais seulement à une double décision.

(3) Dans le décret de Pise de l'an 4 (Orelli, 643 = *C. I. L.* XI, 1421) il est prescrit, pour la confirmation d'une *auctoritas*, *uti IIviri ea omnia... coram proquæstoribus primo quoque tempore per scribam publicum in tabulas publicas referenda curent.*

(4) *Referre* se dit proprement du magistrat qui enregistre et *deferre* de celui qui requiert l'enregistrement ; mais, le premier agissant sur la demande du second, l'enregistrement peut aussi être rapporté à ce dernier ; car *referendum curare*, c'est encore *referre*. Cicéron, *De domo*, 19, 50 : *Quod M. Tullius falsum senatus consultum rettulerit.* Le même, *Phil.* 5, 4, 12 : *Senatus consulta pecunia accepta falsa referebat* à côté de 12, 5, 12 : *Senatus consulta falsa delata ab eo judicavimus.* — Sur la façon pratique de faire, nous ne savons rien de suffisant. Les sénatus-consultes étant sans aucun doute écrits sur des tables de bois (*tabulæ*), la délation doit avoir consisté dans la remise de ces tables et par suite le registre des décisions avoir pris la forme du *codex*, qui se composait de la réunion d'un certain nombre de tables de bois (*Hermes*, 2, 115 et ss.). Le simple fait que la rédaction par écrit des sénatus-consultes remonte à une époque très précoce suffit à empêcher que le *volumen* postérieur, le rouleau de papyrus, divisé le plus souvent en *paginæ*, ait pu primitivement jouer ici aucun rôle. Plus tard on peut avoir préféré copier sur papyrus les résolutions déposées et en former des rouleaux.

ments différents, par des magistrats différents, ne se trouvent pas dans un ordre chronologique fixe. Mais, à la fin de l'année des magistrats, la séire en est nécessairement close. Probablement par suite de cela, la collection officielle des sénatus-consultes a pris, dès une époque précoce, la forme d'un recueil divisé par années (1). L'insertion du sénatus-consulte dans ce livre lui donne force légale (2) et des copies certifiées conformes peuvent en être obtenues par l'intermédiaire des questeurs urbains (3). — Il tombe sous le sens que toute cette

(1) Cf. tome IV, la théorie de la Questure, au sujet de la surveillance de l'*ærarium*, sur les titres. Cicéron, *Ad Att.* 13, 33, 3 : *Reperiet ex eo libro, in quo sunt senatus consulta Cn. Cornelio L.* [*Mummio*] *cos.* C'est ce que confirment les mentions de copie qui se trouvent assez souvent placées en tête des sénatus-consultes récents. L'indication la plus détaillée se trouve dans celui de 138 : *S(enatus) c(onsultum) de nundinis... descriptum et recognitum ex libro sententiarum in senatu dictarum k(apite)* v... (?) *T. Juni Nigri, C. Pomponi Camerini co(n)s(ulum), in quo scripta erant A*[*frica*]*ni jura* (la supplique qu'avait suivie le sénatus-consulte) *et id quod infra scriptum est.* Dans le sénatus-consulte relatif à Aphrodisias, de Lebas-Waddington, n.1627 (mais non dans celui de 710 de Josèphe, 14, 10, 10) l'indication de l'année précède la cote des archives. On peut donc attribuer la même origine aux indications de jour et de mois placées en tête du sénatus-consulte relatif à Asclépiade de 676, aux courts préambules indiquant l'année et le jour avec ensuite *s. c.* des sénatus-consultes du temps de Claude et de Néron (Bruns, p. 179, et même à l'année mise en tête du sénatus-consulte de 595 dans Suétone ; [v. aussi le sénatus-consulte relatif à Mytilène de 729, *Sitzungsberichte* de Berlin, 1889. p. 966, note 1]. La façon de citer les sénatus-consultes par l'année de leur confection, qui est celle des jurisconsultes (p. 189, note 1), se rattache également à cela.

(2) Suétone, *Aug.* 94 : *Senatum... censuisse, ne quis illo anno genitus educaretur : eos qui gravidas uxores haberent,... curasse ne senatus consultum ad ærarium deferretur.* Tacite, *Ann.* 3, 51 (p. 207, note 1).

(3) Les questeurs ou plutôt leurs scribes présentent à celui qui désire une copie et qui justifie de son droit le volume dans lequel se trouve le titre, et il en est ensuite pris, dans la forme ordinaire, une copie dont l'authenticité est certifiée par sept *signatores* privés. Cette procédure est attestée clairement en dehors des titres relatifs à Aphrodisias (Lebas et Waddington n. 1627) et aux Juifs, (Josèphe, 14, 10, 10), qui commencent par la mention de leur copie due aux questeurs, par le sénatus-consulte de l'an 138 (note 1) qui commence par *descriptum et recognitum ex libro..*, et qui finit par *actum* (jour et an) : *eodem exemplo de eadem re duæ tabellæ signatæ sunt* et les noms des sept *signatores*. Il ne nous est pas dit par qui le livre est communiqué ; mais, puisque le livre des actes du gouverneur est communiqué par son *scriba quæstorius* et que la copie est ensuite prise de la même façon avec le concours de sept *signatores* (*C. I. L.* X, 7852), il est indubitable que celui qui désirait une copie d'un sénatus-consulte devait s'adresser

procédure d'attestation d'authenticité supposait comme condition nécessaire la loyauté personnelle des sénateurs. Des objets nombreux et divers pouvant être réunis dans un même vote (p. 139) et les séances peu fréquentées n'ayant jamais été rares (p. 180, note 3), le vote du collège sur les diverses questions ne donnait aucune garantie suffisante contre les fraudes, eu particulier contre celles du président, et l'usage des témoins du titre facilitait la falsification en ce qu'il était presque impossible d'établir une fraude, lorsque les témoins arbitrairement choisis par le président s'entendaient avec lui. La République romaine a eu son fondement solide dans l'honorabilité de son aristocratie. Lorsque ce fondement vint à manquer, la supposition de sénatus-consultes qui n'avaient pas été votés ne fut point rare, elle devint même presque constante dans les dernières crises de la République (1). — Il est arrivé que des sénatus-consultes déjà enregistrés ont été cassés. Lorsque par un nouveau sénatus-consulte le sénat en abrogeait un ancien, il paraît avoir aussi prescrit fréquemment que l'ancien fût enlevé du registre (2).

---

aux questeurs urbains et que ceux-ci donnaient l'ordre de communication à leurs subalternes. La copie tirée du livre de la ville de Cære, Orelli, 3787 = *C. I. L.* XI, 3614 commence aussi par les mots : *Descriptum et recognitum factum in pronao ædis Martis ex commentario, quem jussit proferri Cuperius Hostilianus* (probablement le questeur) *per T. Rustium Lysiponum scribam* et finit par : *Act(um)* (jour et an).

(1) Cicéron, *Ad Att.* 4, 17 [18], 2 (p. 200, note 1). 15, 26, 1 : *Inaudivi L. Pisonem velle exire legatum* ψευδεγγράφῳ *senatus consulto.* Il raconte aussi, *Ad fam.* 9, 15, 4, de la manière la plus énergique comment le dictateur César compose chez lui les sénatus-consultes et y inscrit, comme témoins du titre, des sénateurs de son choix, 12, 29, 2, etc.

(2) Dans Plutarque *Mar.* 4, le tribun menace le consul Cotta de le faire arrêter s'il ne casse pas (εἰ μὴ διαγράψειε τὸ δόγμα) un sénatus-consulte déjà écrit (τοῦ δόγματος τούτου γραφέντος). Cicéron, *De domo,* 4, 10: *Cœptum est referri de inducendo senatus consulto.* Le même, *Ad Att.* 1, 20, 4 : *Inducendi senatus consulti maturitas nondum est, quod neque sunt qui querantur et multi partim malevolentia, partim opinione æquitatis delectantur.* Tite-Live 42, 9, 4 : *A patribus postulare, ut senatus consultum in se factum tolli juberent.* Tacite, *Ann.* 6, 2. Suét. *Cæs.* 16. *Claud.* 6. Dion, 59, 3. La résolution n'étant pas rendue parfaite par sa rédaction par écrit, mais seulement par sa délation, il faut partout sous-entendre cette dernière.

Communication des réponses du sénat.

Lorsque le sénatus-consulte est, comme il arrive fréquemment, la réponse à une demande formulée personnellement ou par des ambassadeurs, l'usage est, aussitôt après le vote de la résolution, ou bien d'appeler les auteurs de la demande dans la curie et de les y informer du contexte de la décision (1), ou tout au moins de le leur faire communiquer verbalement hors de la curie par le président (2). Lorsqu'il est décidé, dans un traité d'amitié du temps de César, que la réponse qui les concerne (ἀπόκριμα) sera remise aux ambassadeurs dans un délai de dix jours après le vote du sénatus-consulte (3), il s'agit sans doute là d'une copie certifiée conforme du sénatus-consulte rédigé par écrit et enregistré. — Quand il n'y a pas d'ambassadeurs, le président communique le sénatus-consulte par lettre aux cités ou aux personnes intéressées (4). — Les décisions du sénat ne sont publiées qu'exceptionnellement et en

---

(1) Tite-Live, 7, 31, 1. 26, 32, 7 ; *Introductis Siculis senatus consultum recitatum est.* Denys, 6, 21 : Παρῆσαν εἰσκληθέντες εἰς τὸ συνέδριον οἱ πρέσβεις τὰς ἀποκρίσεις ληψόμενοι.

(2) Tite-Live, 8, 6, 4 : *Torquatus* (le consul) *missus ab senatu ad dimittendos legatos,* 45, 20, 7 : *Egressus e curia consul... pronuntiavit.* [Les inscriptions découvertes à Mitylène ont révélé sous ce rapport un fait nouveau. La lettre d'Auguste, constituée, dans la restitution de M. Mommsen, par les ragments Y et G de M. Cichorius, établit que le sénatus-consulte relatif à Mytilène rendu à Rome en 729 n'a pas été remis par le président aux ambassadeurs, comme cela avait lieu sous la République, mais a été transmis à Tarraco, à l'empereur investi légalement du droit de conclure les traités, pour leur être remis par lui. Cela conduit à l'idée vraisemblable sous tous les rapports que le sénat conservait théoriquement ses anciens droits, mais qu'un sénatus-consulte de ce genre devait nécessairement être délivré par l'empereur aux ambassadeurs et par conséquent était soumis pratiquement à sa ratification, qu'il pouvait légalement refuser en ne faisant pas la délivrance. Cf. Mommsen, *Sitzungsberichte* de Berlin, 1889, p. 978.]

(3) Josèphe, *Ant.* 14, 10, 6 (d'après le texte des Mss. qui m'a été communiqué par Niese) : Αἰτησαμένους (les ambassadeurs d'Hyrcanos) παρὰ δικτάτορος ἢ παρὰ ἱππάρχου παρελθεῖν ὅταν εἰς τὴν σύγκλητον εἰσάγωσιν καὶ τὰ ἀποκρίματα αὐτοῖς ἀποδίδωσιν ἐν ἡμέραις δέκα ταῖς ἁπάσαις, ἀφ' ἧς ἂν τὸ δόγμα γένηται. Le texte, bien que défectueux et corrompu, est clair quant au sens matériel.

(4) Les sénatus-consultes sont souvent précédés de lettres des présidents qui les accompagnaient ; également de remarques sur l'arrivée du sénatus-consulte dans la cité, par exemple dans les sénatus-consultes relatifs à Narthakion et à Priene, de même dans celui relatif aux juifs, de Josèphe, 12. 10, 6, dans celui de Stratonikeia de 715, *Bull. de Corr. hell.*, 1887, p. 225.



vertu de prescriptions spéciales de l'assemblée (1), les règles relatives à la publication des actes internationaux s'appliquant d'ailleurs à ces résolutions.

Procès-verbaux des débats du sénat.

La rédaction par écrit des décisions et leur enregistrement dans le recueil des décisions du sénat suffisaient pour l'expédition des affaires : rien ne commandait essentiellement de noter les délibérations pendant qu'elles avaient lieu et de les rédiger comme telles. Cependant il fonctionnait, tout au moins dans la dernière période de la République, et peut-être beaucoup plus tôt, un système qui se rapprochait de la confection d'un procès-verbal des séances et qui en a été l'origine.

***Commentarii* des magistrats.**

Selon toute apparence, ce système se rattachait à l'usage de noter les actes officiels des magistrats, qui s'est introduit nous ne savons quand ni comment, mais à une époque assez précoce (2). Les magistrats n'excluaient pas de ces notes les décisions prises par le sénat sous leur présidence, qui étaient en réalité des décrets d'eux-mêmes; ils devaient d'autant plus les y comprendre (3)

---

(1) La décision prise par le sénat au sujet des Bacchanales n'a pas été publiée au sens propre. Les consuls ont seulement été chargés par le sénat d'en faire connaître certaines parties par un édit. Les sénatus-consultes sur la démolition des propriétés bâties dont un exemplaire a été trouvé à Herculaneum, peuvent sans doute avoir été publiés officiellement; mais on ne peut voir comment cela s'est fait.

(2) Cf. le début du tome I, sur la manière dont le droit public était traité à Rome; au tome III, la théorie du Consulat sur la juridiction administrative des consuls; au tome IV, la théorie de la Censure, à la section de la confection des rôles des citoyens, 1er alinéa, dernière note, et la théorie de la Questure, au sujet de la surveillance de l'*ærarium*, sur les titres.

(3) Le document de Cære, cité p. 208, note 3, est un extrait des commentaires des magistrats éponymes du lieu correspondant aux *commentarii consulares* de Rome. Le *volumen*, auquel ces pièces sont empruntées, porte, en tête, la date où il a été commencé indiquée par les consuls, le jour du calendrier et les éponymes de la ville et le titre *commentarium cottidianum municipi Cæritum;* il contient, p. 27, une décision des décurions, et en outre des lettres écrites et reçues par les magistrats. La décision des décurions s'accorde dans l'ensemble avec les formes ordinaires; mais les formules solennelles ne sont pas employées; on substitue des synonymes aux mots *verba facere* et autres. Par dessus tout, ce procès-verbal de décision se distingue de la rédaction officielle en ce que les témoins du titre, qui sont le criterium de cette dernière, y font défaut et qu'à l'inverse les membres présents sont énumérés à la fin par leur nom (*in curiam fuerunt*), ce qui n'a jamais lieu pour la résolution rédigée officiellement.

que la rédaction par écrit des propositions ne pouvait guère être prescrite par la loi, que la proclamation souvent difficile des *sententiæ* était facilitée par leur écriture au moment où elles étaient émises et que la rédaction par écrit future du sénatus-consulte était utilement préparée par là. Le président pouvait aussi en outre avoir fréquemment des raisons de fixer immédiatement par écrit certaines particularités, indifférentes pour la rédaction du sénatus-consulte, présentées soit par les discours des personnes admises ou appelées au sénat ou des sénateurs eux-mêmes, soit par les votes. Or, les discours n'ont certainement été recueillis par écrit à l'époque ancienne qu'à titre exceptionnel et sur des instructions spéciales du président (1). Ces notes étaient en général prises par des appariteurs ou par des gagistes (2). Mais, dans des cas importants, des membres du sénat aptes à cette tâche s'en sont chargés sur la demande du président (3) et ont donné par là aux notes prises une authenticité plus grande. Ces écrits sont donc des *commentarii* des présidents, ainsi qu'on les trouve en effet appelés (4), des écritures privées qui appartiennent aux magistrats qui ont présidé, et qui par suite, à leur retraite, ne

(1) Plutarque, *Cat. min.* 23, étend la rédaction par écrit, dans les débats sur les partisans de Catilina, aux discours des sénateurs et il rattache à cette occasion les origines de la sténographie romaine ; on ne peut décider en vertu de quel droit. Quand Probus (préambule des *Litt. sing.* dans Keil, p. 271) fait venir les abréviations de ce que *maxime in senatu qui scribendo aderant, ut celeriter dicta quædam comprehenderent, quædam verba atque nomina ex communi consensu primis litteris notabant*, il a sans doute le même récit dans l'esprit; *scribendo adesse* ne semble pas être employé là dans le sens technique.

(2) Dans une séance du sénat en 705, le consul Marcellus fait *scribas aliosque discedere* (Cicéron, *Ad Att.* 15, 3, 1). Cela excuse l'introduction assurément incorrecte d'un scribe dans le sénat chez Denys, 11, 21 (p. 199, note 5).

(3) C'est ainsi, comme on sait, que procéda Cicéron pour les dépositions de l'affaire de Catilina, *Pro Sull.* 14, 41. 42 : *Introductis in senatum indicibus constitui senatores, qui omnia indicum dicta interrogata responsa perscriberent... quos sciebam memoria scientia celeritate scribendi facillime quæ dicerentur, persequi posse*; il les nomme ensuite. C'était l'usage que les sénateurs portassent avec eux dans la curie ce qui est nécessaire pour écrire. (Suétone. *Cæs.* 82. *Gai.* 28; Dion, 44, 16).

(4) Cicéron, *Pro Sull.* 15, 42 : *Providi... ne quid ex meis commentariis quæreretur.*



sont pas déposées par eux à l'*ærarium*, mais conservées par chacun dans sa maison (1). Quoiqu'ils ne puissent prétendre légalement à faire publiquement foi de leur contenu, on les trouve, au moins à la fin de la République, désignés du nom de *tabulæ publicæ* et traités comme tels (2). Mais ces notes ne sont pas des procès-verbaux des débats du sénat; car, d'une part, le magistrat pouvait réunir, dans leur ordre chronologique, les actes accomplis par lui au sénat et hors du sénat, et peut-être même était-ce la coutume, et, d'autre part, chaque magistrat ne pouvait y rapporter que les séances qu'il avait présidées ou tout au plus celles auxquelles il avait assisté. Pour donner un tableau des délibérations du sénat, il leur manquait à la fois d'avoir un caractère officiel, d'être exclusives, d'être continues et d'être complètes.

Procès-verbaux officiels depuis César.

Ces notes des magistrats qui présidaient ont été l'origine de la distinction faite entre les séances ordinaires et les séances secrètes, dont les subalternes sont exclus, qui se rencontrent pratiquement dans les derniers temps de la République (p. 212, note 2), et qui semblent avoir pris un plus grand développement sous le Principat (3). Elles ont en outre été celle des procès-ver-

(1) Cicéron, *Pro Sull.* 15, 42 : *Cum scirem ita esse indicium* (relativement à la conjuration de Catilina) *relatum in tabulas publicas, ut illæ tabulæ privata tamen custodia more majorum continerentur, non occultavi, non continui domi, sed statim describi ab omnibus librariis, dividi passim... imperavi.*

(2) C'est ainsi que les nomme Cicéron, *Pro Sulla*, c. 15, 42 (note 1) et précédemment, c. 14, 40 : *Ait me aliter ac dictum sit in tabulas publicas rettulisse.* De même, il est vrai relativement aux débats sur le rappel de Cicéron, qui n'ont eu lieu qu'après l'innovation de César, *Pro Sest.* 61, 129 : *Sententiam* (de Pompée) *ita frequentissimus senatus secutus est, ut unus dissentiret hostis idque ipsum tabulis publicis mandaretur ad memoriam posteri temporis sempiternam.* Ni les *indicia* ni l'indication de la minorité ne font partie du sénatus-consulte; ces *tabulæ publicæ* sont donc différentes du registre des sénatus-consultes. C'est aussi sans doute de ces notes, et non pas d'un sénatus-consulte déjà écrit, mais point encore déposé, qu'il s'agit, *In Cat.* 1, 2, 4 (prononcé le 7 novembre) : *Vicesimum jam diem* (il s'agit du sénatus-consulte voté le 21 octobre) *patimur hebescere aciem horum* (du sénat) *auctoritatis : habemus enim hujuscemodi senatus consultum, verum inclusum in tabulis tamquam in vagina reconditum.*

(3) Une autorité assurément très peu digne de foi, Junius Cordus (dans le biographe des Gordiens, c. 12) décrit cette procédure, qu'il désigne du nom de *senatus consultum tacitum* et qu'il compare aux séances secrètes du

baux des délibérations du sénat institués par César, dans son premier consulat, en 695, où il donna à ces notes un caractère officiel, les rendit indépendantes des changement de présidents (1) et les sépara des autres notes des magistrats avec lesquelles elles pouvaient être mélangées jusque-là. A ce point de vue, la mesure est signalée à bon droit comme la création d'une institution nouvelle. César fit une innovation encore plus importante en liant à cette mesure l'organisation du contrôle de la publicité essentiellement contraire au système de gouvernement sénatorial. Les procès-verbaux des débats du sénat durent désormais être rédigés aussitôt après la séance et être livrés à la publicité (2); et l'on voit en effet les journaux du temps, les *commentarii* ou *acta rerum urbanarum* créés par l'industrie privée, reproduire les diverses propositions de résolutions, certainement d'après ces procès-verbaux (3). Le but

conseil d'état postérieur : *Ut non scribæ, non servi publici, non censuales illis actibus interessent, senatores exciperent, senatores omnia officia censualium scribarumque complerent, ne quid forte proderetur*. Hérodien, 7, 10 : Συγκλείσαντες αὑτοὺς ἐν τῷ σηκῷ (la *cella* du temple de Jupiter) μόνους. Sur la fermeture des portes, cf. p. 112, note 1.

(1) Suétone, *Cæs.* 20 : *Inito honore primus omnium instituit, ut tam senatus quam populi diurna acta confierent et publicarentur*.

(2) *Diurna* doit être compris dans le sens indiqué par les textes de Cicéron, *Ad Att.* 3, 15, 6 : *Expecto Thessalonicæ acta k. Sext.* et *Ad Att.* 6, 2, 6 : *Habebam acta urbana usque ad nonas Martias*. Ces textes ne se rapportent sans doute pas directement aux *acta senatus*, mais bien aux journaux de la capitale (note 3). Mais les *acta senatus* étaient insérés dans ces journaux comme les *acta populi* (*contiones* et comices). La relation paraissait immédiatement après le jour où il y avait quelque chose de ce genre à rapporter.

(3) Les relations des événements de la capitale réunies et mises en circulation sous forme de journal, qui étaient désignées du temps de Cicéron par le nom de *commentarii rerum urbanarum* (Cælius, *Ad fam.* 8, 2, 2. *Ep.* 11, 4) ou d'*acta rerum urbanarum* (Cicéron, *Ad fam.* 12, 23, 2; *acta urbana* ou *acta* : le même, note 2), renfermaient à la fois les sénatus-consultes (Cælius, *Ad fam.* 8, 1, 1) et les procès-verbaux du sénat (le même, *Ep.* 11, 4 : *Quam quisque sententiam dixerit, in commentario est rerum urbanarum*); ils ont sans doute pour origine un recueil des délibérations publiques de la capitale fait pour servir d'instructions aux absents. La dénomination *acta*, qui s'applique proprement aux actes officiels, leur est probablement venue de là, quoiqu'ils tirent leurs matériaux de tous côtés (*Chresti compilatio* : Cicéron, *Ad fam.* 2, 8, 1). La publication extraordinaire des dépositions des témoins de la conjuration de Catilina et pareillement la publication ordinaire



qui fut probablement invoqué comme prétexte de cette réforme, celui d'empêcher la suppression des décisions réelles et la supposition de décisions fausses, ne fut aucunement atteint; sous ce rapport, la publication des sénatus-consultes, conforme à la théorie démocratique, resta dénuée d'effet sous le fondateur de la démocratie. Elle fut supprimée par Auguste lors de sa réorganisation de l'État (1). Quant aux procès-verbaux eux-mêmes, ils subsistèrent et le contrôle de la publicité fut remplacé pour le sénat par celui du nouveau détenteur du pouvoir, un jeune homme pris dans le sénat par l'empereur étant chargé de rassembler les procès-verbaux pour les soumettre à l'empereur (2). Ce *curator actorum senatus*, ou, comme on l'appela plus tard, cet *ab actis senatus*, qui est toujours un homme de confiance de l'empereur, a un poste politique, en ce sens que, par son intermédiaire l'empereur a toujours la possibilité, même quand il n'assiste pas aux séances, de connaître authentiquement et de contrôler les sentiments exprimés par chaque sénateur.

Nature des procès-verbaux.

Pour le surplus, nous sommes médiocrement renseignés sur la nature des procès-verbaux du sénat. La dénomination *commentarii* disparaît. et ils sont plus tard appelés en langage technique *acta senatus* (3). Leur rédaction devient, par corré-

---

des débats du peuple et du sénat prescrits par César ont probablement été assurées principalement en communiquant les pièces aux organisateurs de ces journaux ou en les autorisant à faire copier les débats dans la curie par leurs propres agents. On ne peut établir que les journaux publiés sous le Principat fussent précisément officiels; mais il se manifeste fréquemment qu'ils étaient soumis à un contrôle rigoureux.

(1) Suétone, *Aug.* 36 : *Auctor... fuit... ne acta senatus publicarentur.*

(2) Cf. tome IV, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur les procès-verbaux du sénat.

(3) On ne peut trouver de différence de fond entre les « notices », les *commentarii* et les « actes officiels », les *acta*: le mot grec ὑπομνήματα correspond techniquement aux uns et aux autres. Relativement au sénat, la première expression est employée par Tacite (*Ann.* 15, 74 : *Reperio in commentariis senatus Cerialem Anicium consulem designatum pro sententia dixisse*), la seconde l'est seule par Suétone et les écrivains postérieurs, et elle a également seule trouvé place dans le titre du fonctionnaire qui vient d'être signalé. Les relations des nouvelles de la capitale rédigées en forme de journal sont, d'une manière analogue, appelées tantôt *commentarii rerum urbanarum* et tantôt *acta rerum urbanarum*, au temps de Cicéron, tandis que plus tard la seconde expression est seule employée.

lation avec les progrès de la sténographie romaine, une véritable reproduction littérale (1). Non seulement les réponses faites lors de l'interrogation des sénateurs y sont indiquées avec le nom de leurs auteurs, mais les exclamations qui interrompent les discours ou qui remplacent l'interrogation et le vote dans la forme indiquée plus haut (p. 134) y sont aussi relevées (2). Nous ne savons rien sur le personnel qui était mis à la disposition de l'*ab actis senatus* dans la période de l'Empire antérieure à Dioclétien. Probablement il était pris parmi les em-

---

(1) Fronton, *Ad M. Cæs.* 2, 1, éd. Naber, p. 26 : *Antoninum... nisi ita laudo, ut laudatio mea non in actis senatus abstrusa lateat, sed in manibus hominum oculisque versetur, ingratus sum etiam adversus te.*

(2) Le seul procès-verbal digne de foi d'une séance du sénat que nous possédions est celui de 438 mis en tête du code théodosien, avec lequel concordent, pour le schéma, ceux insérés dans les biographies impériales, (p. 134), en particulier les deux qui ajoutent également les chiffres aux acclamations (*Vita Claudii*, 4; *Vita Taciti*, 4). Ils ont complètement le caractère de comptes-rendus sténographiques. Les *sententiæ*, qui y sont très modestement représentées, y sont signalées avec le nom de leur auteur et dans le discours direct (p. 109, note 2). Les acclamations, qui prédominent partout et qui figurent seules dans le procès-verbal de 438, apparaissent clairement dans ce dernier comme des interruptions faites au discours du président auxquelles ne sont jamais ajoutés les noms, mais le plus souvent le nombre des personnes qui ont participé à l'exclamation (*dictum decies*). Tandis qu'en deux autres endroits le nombre total des acclamations n'atteint que les chiffres 39 et 41, il s'élève à la partie la plus importante du discours à 748; par conséquent, chaque sénateur ne peut pas n'avoir émis qu'une exclamation; au contraire, ainsi que l'implique la rédaction même d'un procès-verbal, les diverses exclamations sont probablement faites l'une après l'autre et un certain nombre de membres adhèrent à chacune d'elles; de sorte que le nombre le plus élevé des cris isolés (28) est celui des membres présents ou à peu près. L'acclamation principale représente clairement l'ancienne interrogation des sénateurs; l'objet des divers cris particuliers est le plus souvent une adhésion laudative; mais certains sont aussi des propositions enveloppées dans la forme de souhaits, par exemple au sujet de la conservation de l'exemplaire original, de la confection et de l'expédition des copies, et sont évidemment issus des *sententiæ* de la procédure ordinaire. Lorsque la procédure d'acclamation devint une seconde forme de résolution (p. 134), il a fallu établir la règle que l'appel individuel (et par suite l'indication du nom dans le procès-verbal) étant supprimé, chaque membre exprimerait, s'il voulait et quand il voudrait, en se levant, sa *sententia* dans la forme la plus brève et que les assistants y adhéreraient s'ils voulaient. L'usage de compter les adhérents aux divers cris doit s'être introduit comme succédané de la *discessio* qui disparaît dans la procédure d'acclamation.



ployés impériaux; on ne peut transporter dans cette période le bureau spécial du sénat qui fut plus tard chargé de ce travail (1). Les procès-verbaux du sénat diffèrent du registre de ses décisions, en ce qui concerne ces décisions elles-mêmes, principalement en ce que le dernier ne contient que la proposition adoptée sans le nom de son auteur, tandis que les autres rapportent les diverses *sententiæ* avec les noms de leurs auteurs. L'indication de l'auteur de la proposition introduite sous Hadrien ou avant lui dans le texte écrit du sénatus-consulte (p. 205) rapprocha sa rédaction écrite du procès-verbal, mais elle ne les confondit pas : les assentiments et les propositions de la minorité, qui sont indiqués dans le procès-verbal, ne se trouvent pas dans la première, et les témoins du titre, qui font nécessairement défaut dans le procès-verbal, se trouvent en core dans les dernières expéditions de tels originaux qui nous soient parvenues. En outre, les délibérations du sénat qui ne dépendent pas d'une relation, en particulier les communications verbales ou écrites adressées par l'empereur au sénat, qui, sous le Principat, dépassent de beaucoup en importance politique les délibérations du sénat elles-mêmes, sont insérées dans le procès-verbal, tandis que le registre des décisions du sénat ne contient rien de pareil.

Publications extraites des procès-verbaux.

Il n'y a à parvenir à la publicité, en particulier à être insérée dans les journaux de l'époque, dans les *acta urbana*, que la partie des procès-verbaux qui y est destinée par le sénat (2),

(1) Nous trouvons alors, à la place de l'*ab actis senatus*, à la tête du bureau du sénat un des subalternes du *præfectus urbi*, le *magister censuum*, au dessous duquel sont des *scribæ* ou *exceptores* et des *censuales*. Cf. tome I, la fin de la théorie des Appariteurs des magistrats, sur les *decuriales urbis Romæ* du IVe siècle.

(2) Pline, *Paneg.* 75 : *Quæ* (les assemblées électorales tenues sous la présidence de l'empereur, le discours de celui-ci et les acclamations des sénateurs) *vos... et in publica acta mittenda et incidenda in ære censuistis.* Une publication de ce genre des messages impériaux est souvent mentionnée (messages d'Auguste et de Tibère : Dion, 60, 10; de Néron : Dion, 61, 3) et le discours de l'empereur Claude sur le droit de cité des Gaulois doit avoir été porté à la publicité de cette façon. La lecture annuelle de messages impériaux dans le sénat le 1er janvier ou un autre jour déterminé a aussi été parfois décidée (Dion, 59, 6. 60, 10. 61, 3).



nommément les allocutions adressées par l'empereur au sénat (1). Mais ces procès-verbaux sont sans doute restés accessibles aux particuliers de haut rang et ont en conséquence constitué, sous le Principat, le fondement des ouvrages d'histoire contemporaine (2).

---

(1) Pline, après les mots cités plus haut : *Ante orationes principum tantum ejus modi genere monumentorum mandari æternitati solebant, acclamationes nostræ parietibus curiæ claudebantur*. Exemple d'un pareil discours adressé au sénat et inséré *in publicis actis* dans le même, *Ep.* 5, 13, 8. Par suite, la relation de la séance du sénat dans laquelle Alexandre refuse les dénominations d'Antoninus et de Magnus peut parfaitement être tirée *ex actis urbis* (*Vita Alex.* 6).

(2) Cela n'est pas douteux, bien qu'il ne s'en trouve pas dans notre littérature, en dehors du texte de Tacite rapporté p. 215, note 3 et de Suétone, *Aug.* 5, une citation explicite et probante. Les citations des biographies impériales ne sont pas dignes de foi, et moins que toute autre celle dont l'auteur veut avoir trouvé, dans la sixième armoire de la bibliothèque ulpienne, une collection écrite sur des tablettes d'ivoire de sénatus-consultes concernant les empereurs et signés de leur propre main (!) (*Vita Taciti*, 8). Il est parfois question de l'impression faite sur l'empereur par la lecture des procès-verbaux (Suétone, *Tib.* 73 ; *Vita Severi*, 11).

LA COMPÉTENCE DU SÉNAT.

La situation politique occupée par le sénat romain ne se fonde pas uniquement sur la compétence du corps lui-même; elle provient aussi du rôle officiel attribué individuellement aux sénateurs, en particulier, pour les commencements de Rome, de l'exercice des fonctions d'interroi qui attribue à chacun dans une certaine mesure les pouvoirs royaux et qui fait de tous les sénateurs les dépositaires légitimes de l'*imperium* éternel. Mais, en théorie et en pratique, c'est le corps qui a gouverné Rome et par elle le monde, et ce sont ses attributions dont nous devons d'abord donner ici une exposition générale.

La compétence du sénat se résume essentiellement soit sous la Royauté, soit sous la République dans les deux cercles de la ratification des résolutions populaires et de la délibération préalable des décrets de magistrats, et nous ne devons ici nous occuper que d'eux. Le rôle nouveau rempli par le sénat sous Principat, où il a succédé aux droits des comices supprimés, sera expliqué dans le chapitre final de cette étude. Les droits de ratification et de conseil du sénat sont entre eux dans le même rapport que la génération et l'évolution qui la suit. Le premier est caché par le voile éternel qui couvre tout devenir : il appartient, dans son rôle effectif, à la Rome patricienne et Ratification et avis.

nous ne le connaissons, à proprement parler, que comme un débris formel d'une époque effacée de nos souvenirs. Le droit de conseil est la base du gouvernement du sénat et du le universel joué par Rome. Selon toute apparence, il n'est pas plus jeune que le droit de ratification; mais il en est la conséquence et c'est de lui qu'il s'est développé. Si nous essayons de remonter à l'époque où la magistrature avait son expression unitaire et viagère dans la personne du roi, le pouvoir du sénat s'y base sur son droit de confirmer ou de rejeter les votes du peuple, notamment celui de la déclaration de guerre. Mais, aussi bien d'après les récits des anciens (p. 248) que d'après les vraisemblances intimes, cette ratification, qui suit le vote du peuple et qui a lieu simplement par oui ou par non, suppose comme condition pratique une délibération avec le même corps faite avant le vote, dans laquelle pouvaient être discutés le pour et le contre et qui, si le conseil donné par la majorité du sénat n'était pas suivi, conduisait forcément à ce qu'il refusât sa ratification à la loi votée contre son avis. Si une adrogation était désapprouvée par le sénat consulté ou s'il jugeait suffisante la réparation offerte par une ville voisine pour l'infraction commise, le roi pouvait néanmoins résoudre avec les curies ou les centuries la mise en puissance paternelle de la personne ou la déclaration de guerre; mais le sénat pouvait ensuite aussi refuser sa ratification à la proposition qu'il avait repoussée dans la délibération préalable. C'est pourquoi le corps qui conseille et le corps qui confirme se confondent primitivement : le roi ne pouvait pas omettre dans la première interrogation les hommes qu'il fallait interroger dans la seconde phase. Mais précisément pour cela l'interrogation préalable du sénat est facultative et sa ratification consécutive est obligatoire. Il y avait probablement une déclaration de guerre votée par le peuple et une *patrum auctoritas* alors même que l'état jusqu'alors allié avait en fait rompu la paix (VI, 1, p. 390); même en pareil cas, le magistrat doit probablement avoir fréquemment constaté l'agression devant le sénat et avoir justifié devant lui sa proposition de déclaration

de guerre régulière; mais nécessairement la justification a dû être souvent superflue et le magistrat être en position de s'adresser immédiatement aux comices. Aussi la ratification du sénat est-elle nécessaire en la forme, tandis que la consultation préalable du sénat est une mesure d'opportunité qui peut être omise selon les cas.

Rapports du sénat et de la magistrature.

Si les commencements du rôle consultatif du sénat sont probablement aussi anciens que Rome, il n'y a aucun doute que la situation du sénat en face de la royauté a été et est restée une situation essentiellement subordonnée. C'est seulement la République qui, avec l'introduction de la collégialité et de l'annalité de la magistrature supérieure et les autres affaiblissements apportés un à un à son autorité, a progressivement enlevé à la magistrature la force de résister. Un des instruments les plus efficaces de la prépondérance postérieure du sénat sur la magistrature, le tribunat du peuple, a probablement été admis par la noblesse parmi les magistratures de la cité, non seulement parce qu'il le fallait, mais parce qu'elle le voulait, parce qu'elle apercevait l'utilité présentée par cette institution pour soumettre la magistrature au joug du sénat : il est hors de doute que cet élément a essentiellement influé sur la suite de l'organisation du tribunat. Par cette institution et par d'autres que nous n'avons pas à énumérer ici de nouveau, la magistrature créée prédominante est, dans le cours des temps, devenue un instrument, qui d'ordinaire s'inclinait et était forcé de s'incliner devant les prescriptions du collège établi à côté de lui. Les Romains ont assurément toujours gardé conscience qu'en droit c'était à la magistrature de commander et au sénat d'obéir (1), et que la position moderne des deux pouvoirs était le contre-

(1) Dion le dit expressément, *fr.* 5, 11 : Romulus a, selon lui, traité le sénat tyranniquement, et finalement il l'a rappelé à l'obéissance par les mots : 'Εγὼ ὑμᾶς, ὦ πατέρες, ἐξελεξάμην οὐχ ἵνα ὑμεῖς ἐμοὶ ἄρχητε, ἀλλ' ἵνα ἐγὼ ὑμῖν ἐπιτάττοιμι. Dans Cicéron et dans Tite-Live, on trouve la conception inverse. Naturellement ni l'une ni l'autre n'est historique. Les écrivains romains transportent sous la Royauté le sénat du gouvernement des optimates. Les Grecs récents donnent carrière à la conjecture suggérée clairement par les institutions.



pied du système primitif. La transposition s'est aussi opérée plus en fait qu'en droit, et elle n'est pas arrivée à recevoir un fondement théorique ; la différence existant entre la forme et le fond est un des éléments essentiels du gouvernement postérieur du sénat qui laissent encore apparaître clairement le gouvernement originaire de la magistrature. Les progrès et les reculs, les crises générales et individuelles ne peuvent pas avoir fait défaut dans ce procès grandiose qui a rempli des siècles et qui s'est débattu entre les hommes d'ambition autocratique et ceux qui, sans aspirer aux prédominances individuelles, ambitionnaient pour le corps dont ils faisaient partie la domination collective. Nous ne pouvons les arracher au sombre empire du passé, faire renaître les pulsations de la vie historique dans ces ombres inanimées. Nous ne le pourrions guère quand bien même les annales de l'époque où s'est établi le gouvernement du sénat nous seraient parvenues moins morcelées. Ce changement s'est certes fait principalement par une évolution silencieuse, sous l'influence de cette politique de personnes et de coterie qui ne trouve pas place dans les annales. Mais le mouvement de droit public lui-même se présente à nous dans ses grands traits avec une clarté et une sûreté suffisantes. Au moment où notre tradition nous permet jusqu'à un certain point d'apercevoir les ressorts moteurs de l'organisme politique des Romains, vers le commencement des guerres puniques, le sénat a déjà le gouvernement de l'État au dedans et au dehors aussi complètement en son pouvoir que peut le permettre le système du gouvernement d'un collège. A la vérité, il n'a pas manqué absolument, même à cette époque, de magistrats qui aient protesté par leurs actes dans des cas isolés contre le gouvernement du sénat (1) et qui aient appuyé

(1) Le consul de 463 L. Postumius Megellus se refuse à remettre à son prédécesseur selon la demande du sénat la conduite de la guerre dans le Sammnium, οὐ τὴν βουλὴν ἄρχειν ἑαυτοῦ φήσας, ἕως ἐστὶν ὕπατος, ἀλλ' αὐτὸν τῆς βουλῆς (Denys, 17, 4; Dion, *fr*. 36, 32), et il exécute sa volonté. La conduite de C. Flaminius en 536 (Tite-Live, 21, 63) et celle de M. Popillius Lænas en 581 (Tite-Live, 42, 8. 21. 22) sont des protestations matérielles semblables contre l'omnipotence du sénat. Lorsque deux magistrats tombent en conflit



leur révolte sur les droits des magistrats qui n'étaient ni oubliés ni même à proprement parler abrogés; le principat du second Romulus lui-même est, en un certain sens le retour à la situation donnée aux deux pouvoirs par le premier. Mais, jusqu'à la venue du Principat, le sénat a régné sur Rome et par Rome il a régné sur le monde. Nous devons chercher ici à déterminer les formes dans lesquelles il a exercé cette domination et, la ratification des lois par le sénat ne requérant pas d'explications spéciales, à exposer d'abord les formes générales de son droit de conseil.

Le sénat n'a pas d'action propre.

C'est un trait commun au sénat et au peuple que ni l'un ni l'autre ne peut agir qu'avec le concours d'un magistrat. Leur action n'est jamais rien de plus qu'une coopération d'eux et des magistrats. Mais le peuple est un sujet de droit abstrait, le sénat n'en est pas un (1). Il n'a aucun droit corporatif. Il n'a pas d'immeubles, et, sous la République et dans la meilleure période de l'Empire, il n'a pas davantage de caisse (2); il ne

---

direct, celui qui a le sénat de son côté n'est aucunement celui qui l'emporte toujours. Lorsque, sur la proposition d'un tribun du peuple, le sénat décida de prendre le deuil à raison de la loi proposée contre Cicéron, les consuls le défendirent (Cicéron, *Pro Sest.* 14, 32; *In Pis.* 8, 17; Drumann, 2, 245).

(1) Le défaut de droits corporatifs ressort encore plus nettement pour le sénat que pour les chevaliers (VI, 2, p. 128 et ss.)

(2) Lorsque l'identification de l'*urbs Roma* avec l'État romain eut été abandonnée et que Rome fut de nouveau constituée en cité urbaine, il s'organisa une administration séparée de la caisse de la ville, qui se rattache difficilement à l'ancien *ærarium populi Romani,* mais plutôt soit à l'*arca pontificum* qui dépendait du sénat (v. tome III, la théorie du grand Pontificat sur l'*arca pontificum, in fine*) soit probablement aux anciennes caisses des temples (v. tome III, la même théorie, sur les caisses sacerdotales), dont la fondation s'étend en partie à la période récente de l'Empire où par exemple Tacite pourvoit ainsi aux besoins du temple du Capitole (*Vita Taciti,* 10 : *Possessiones quas in Mauretania habuit sartis tectis Capitolii deputavit*) et Aurélien à ceux de son nouveau temple du Soleil (*Vita,* 35 : *Templum solis fundavit... decrevit etiam emolumenta sartis tectis et ministris*). Des caisses analogues ont tiré leur origine des redevances en nature organisées en faveur de la ville de Rome, ainsi par exemple de la vente publique du vin de l'Italie méridionale livré à la ville de Rome, l'*arca vinaria* soumise à l'autorité du préfet de la ville (*C. Th.* 14, 6, et le commentaire de Godefroy) et d'autres analogues (le même, sur *C. Th.* 12, 6, 14). Ces institutions n'appartiennent à notre période que pour leurs commencements et ne peuvent être étudiées ici.

peut pas, en son nom, ériger des monuments honorifiques (1). Il n'est pour ainsi dire autre chose qu'un renforcement de la magistrature. Celui que le magistrat assisté du sénat déclare ami ou ennemi est *amicus populi Romani* ou *hostis populi Romani*, sans qu'à la bonne époque le sénat soit mentionné dans ces formules (2). Le droit du corps se limite à répondre à la question qui lui est adressée par un magistrat à ce qualifié. En pareil cas, le sénat peut donner à son opinion une expression libre et complète ; il ne peut l'exprimer sans être interrogé. Par suite aussi il n'est en rapport à chaque fois qu'avec le magistrat qui vient de l'interroger ; il peut et il doit lui répondre ; mais il ne peut se mettre en rapport direct ni avec un autre magistrat, ni avec le peuple romain ou un état étranger. Il ne peut inviter le questeur à faire un paiement ni prier les tribuns de proposer une loi. Il peut seulement demander au consul qui le préside de donner cet ordre ou de formuler cette prière. Il ne peut expédier de lettres ni en recevoir ; ce sont les magistrats qui écrivent en leur nom et en celui du sénat et auxquels on écrit pareillement à leur nom et à celui du sénat (3). Si étendue que puisse être quant au fond l'influence de la résolution du sénat, cette résolution reste toujours, quant à la forme, une déclaration non spontanée du corps provoquée par la déclaration du magistrat qui le convoque.

(1) Les monuments honorifiques érigés par la cité du temps de la République, ne nomment sans doute pas en général le dédicant; mais c'est sûrement le *populus Romanus* qui est toujours considéré comme tel, quoique l'érection soit accomplie simplement en vertu d'un sénatus-consulte.

(2) Plus tard il est question de députations envoyées à l'ennemi *populi Romani senatusque verbis* (Salluste, *Jug.* 21, 4 : *Legantur, qui ambos reges adeant, senatus populique Romani verbis nuntient.* Tite-Live, 7, 31, 10 : *Denuntiarent Samnitibus populi Romani senatusque verbis*).

(3) La lettre aux habitants de Teos de 561 (*C. I. Gr.* 3045) est envoyée par le στρατηγός, qui est nommé, καὶ δήμαρχοι καὶ ἡ σύγκλητος. A l'inverse des lettres sont adressées *consulibus, prætoribus, tribunis plebis, senatui* (v. tome III, la théorie du Tribunat du peuple, sur le droit de relation des tribuns). La lettre aux Tiburtes de 595 environ (Bruns, p. 157) a conservé intégralement la forme du sénatus-consulte, y compris même les témoins du titre; seulement la troisième personne a été remplacée par la deuxième : *Quod Teiburtes v(erba) f(ecistis)*, etc. Les empereurs Tibère (Dion, 58, 21) et Gaius (Dion, 59, 24) sont blâmés d'adresser leurs lettres aux consuls au lieu du sénat en les invitant à les lire au sénat (Dion, 59, 24).



Rôle simplement consultatif du sénat.

En outre, la réponse faite par le sénat au magistrat sur sa question, n'est, en laissant de côté la procédure de ratification, rien de plus qu'un conseil que celui qui le demande peut à son gré suivre ou ne pas suivre. Cela résulte, encore plus clairement que de la terminologie étudiée plus haut (p. 185), du fait que toute invitation adressée par le sénat à un magistrat l'est dans la forme d'une prière et est accompagnée de la reconnaissance expresse du droit du magistrat de ne pas donner suite à cette prière (1). Lorsque le magistrat reçoit la réponse du sénat et « fait » en commun avec lui le sénatus-consulte, ce sénatus-consulte reçoit assurément la force et porte même, à l'époque ancienne, le nom de *decretum* commun du magistrat et du sénat (p. 185). Mais, ce décret ne liant pas légalement celui qui l'a rendu, dans la conception romaine, et pou-

(1) Donatus, sur Térence, *Adelph.* 3, 5, 1, pour expliquer *sis* = *si vis* : *Deductum est a senatus consulti formula* : *ubi enim aliquid senatus consulibus injungit, addit « si eis videatur. »* Sénatus-consulte relatif à Asclépiade, *Lat.* lignes 7 : *S(ei) e(is) v(ideretur)* et 11 : *Sei v(ideretur) e(is)*, en grec, lignes 24 et 29 : Ἐὰν αὐτοῖς φαίνηται. Dans des invitations du sénat à des consuls ou des préteurs : Tite-Live, 22, 33, 9. 25, 41, 9. 26, 16, 4 : *Quia adscriptum in senatus consulto fuerit « si ei videretur, integram rem ad senatum rejiceret » interpretatum esse, quid magis e re publica duceret æstimationem sibi permissam.* 31, 4, 2. 36, 1, 5. c. 2, 11; aux tribuns du peuple : Tite-Live, 25, 5, 8. 30, 41, 4. 31, 50, 8. La formule fait partout opposition à l'ordre; elle est par conséquent aussi à sa place lorsque le magistrat demande au sénat une décision ou des instructions (Tite-Live, 23, 21, 3. 29, 10, 2. 35, 6, 3. 39, 39, 6. 43, 14, 4); en outre, entre collègues (Tite-Live, 6, 25, 2. 34, 46, 5; aussi entre le préteur commandant en Sicile et le consul destiné à l'Afrique, Tite-Live, 29, 24, 8) et dans l'invitation de voter adressée par le magistrat aux citoyens, qui en ont le droit, mais non l'obligation (VI, 1, p. 459, note 2). Il se manifeste partout, notamment dans le texte de Tite-Live, 26, 16, rapporté ci-dessus, que sous la forme d'une prière le sénat donne un ordre. Quand le sénat remet l'affaire à l'appréciation du magistrat, il l'invite à agir de la façon qu'il croira la meilleure dans l'intérêt du peuple. Tite-Live, 25, 7, 4 : *Si M. Claudio proconsuli aliter videretur, faceret quod e re publica fideque sua esse duceret.* Dans le sénatus-consulte de Thisbé, il est dit au sujet de l'atteinte apportée à la liberté des hommes du parti contraire : Περὶ τούτου τοῦ πράγματος καθὼς ἄν... στρατηγῷ ἐκ τῶν δημοσίων πραγμάτων καὶ τῆς ἰδίας πίστεως δοκῇ, οὕτως ποιεῖν. Il n'est pas rare que l'ordre et la liberté de décision soient liés; par exemple, le préteur est invité, dans le sénatus-consulte de 593, à expulser les philosophes et on s'en remet à lui de le faire de la façon qu'il lui plaira (*ut... curaret, uti ei e re p. fideque sua videretur, uti Romæ ne essent* : Suétone, *Rhet.* 1); les deux formules peuvent être combinées (sénatus-consulte d'Asclépiade, *in fine;* Cicéron, *Phil.* 3, 15, 39).

vant être à tout moment modifié ou retiré par lui, le sénatus-consulte reste néanmoins pour le magistrat un simple conseil.

Senatus et consilium.

En ce sens, le conseil donné au magistrat par le sénat n'est que l'application la plus saillante du principe qui domine toute la vie publique et privée de Rome, du principe selon lequel celui qui a à prendre une résolution importante et engageant sa responsabilité doit auparavant soumettre le cas à un certain nombre d'hommes compétents rassemblés par lui et recueillir leur avis sur la résolution à prendre. C'est donc à bon droit qu'on le fait rentrer sous l'idée générale du *consilium* et qu'il est même assez fréquemment désigné comme le *consilium publicum* par excellence (1). Mais, lorsque le mot est employé au sens strict, le sénat constitue terminologiquement et matériellement par rapport au *consilium* le terme opposé. Terminologiquement, *consilium* ne se dit jamais du sénat en langue technique : il suffit de rappeler la distinction des actes de magistrats faits *de consilii sententia* (2) et *de senatus sententia* (p. 187). Matériellement, la même idée se confirme partout. Nous avons déjà expliqué que le nombre fixe des membres du sénat (p. 12) et leur nomination à vie (p. 51) appartiennent à son essence, tandis qu'au contraire il est de l'essence du *consilium* que le nombre des membres assemblés soit indéterminé et toujours beaucoup moins élevé et que leur convocation soit limitée au cas dont il s'agit. Nous devons ici

(1) Cicéron, *De re p.* 2, 8, 14 : (*Romulus*) *cum Tatio in regium consilium delegerat principes, qui... appellati sunt patres. Phil.* 3, 4, 9. Festus, p. 246, v. *Præteriti senatores : Reges sibi legebant quos in consilio publico haberent.* Cicéron appelle le sénat *publicum orbis terræ consilium* (*Ad fam.* 3, 8, 4; cf. *In Cat.* 1, 4, 9; *Phil.* 3, 14, 34), la curie *templum consilii publici* (p. 107, note 1). Velleius, 1, 8 : (*Romulus*) *centum homines electos... instar habuit publici consilii.* Tite-Live, 3, 63, 10. 6, 6, 15. 23, 2, 4. A plus forte raison ce nom s'applique aux délibérations du sénat (Cicéron, *In Cat.* 1, 1, 2; *Pro Sest.* 19, 42; Tite-Live, 2, 23, 11. 23, 22, 2; Tacite, *Ann.* 6, 15 : *Publicum consilium numquam adiit,* etc.). Mais, si le sénat est *dominus* (Cicéron, *De leg.* 3, 12, 28) ou *caput publici consilii* (Tite-Live, 5, 39, 12), toute autre délibération sur les affaires publiques et toute autre assemblée délibérant sur elles constituent également un *consilium publicum.* (Cicéron *Pro Rosc. Amer.* 52, 151, pour un jury; *Ad Att.* 2, 23, 3; *Pro Rab. ad pop.* 2, 4, rapproché de *De domo* 28, 73; Salluste, *Hist.* éd. Dietsch, 1, 48, 6).

(2) V. tome I, la théorie du Conseil du magistrat, dernière note.



montrer en outre que, pour les actes des magistrats, la décision du conseil et celle du sénat consulté ne sont sans doute l'une et l'autre, en droit, que des avis donnés en réponse à une question, mais que cependant le *consilium* et le sénat sont rigoureusement séparés et s'excluent réciproquement.

Actes des magistrats seuls, des magistrats et des comices, des magistrats et du sénat.

Les actes des magistrats se répartissent en trois groupes différents : les actes ordinaires prévus par les institutions de l'État, les actes extraordinaires également prévus par ces institutions et les actes officiels non prévus par elles. La première catégorie comprend : en première ligne, l'administration de la justice; ensuite l'accomplissement des élections des magistrats ordinaires et la confection du cens (1); en outre, si les conditions préalables nécessaires se trouvent exister, l'appel des citoyens au service militaire et l'exercice du commandement; la perception des revenus de l'Etat et des impôts. Le magistrat accomplit tous ces actes de lui-même, ou, si cela lui semble convenable, après avoir interrogé un conseil composé par lui à sa guise; non seulement il n'est pas obligé, mais il n'a même pas le droit de consulter là le sénat ou le peuple : prendre le conseil du sénat au sujet d'un procès en paiement d'une dette pendant devant le magistrat ou d'un cas d'insubordination militaire serait un acte inconstitutionnel qui ne s'est jamais produit. La seconde catégorie comprend la proposition de n'importe quelle loi, dans le sens large où les Romains entendent la chose; ensuite, la constitution romaine ne connaissant pas d'armée permanente, l'ordre de former l'armée ; ensuite, la constitution romaine ne connaissant pas d'imposition permanente des citoyens, l'imposition du *tributus* ; puis pareillement toutes les mesures religieuses extraordinaires et en général tous les actes dont l'accomplissement est, d'une part, permis et, d'autre part, n'est pas prescrit à titre permanent et régulier au magistrat par la constitution. Les actes extra-

(1) La question de savoir si le sénat concourt ou non à la provocation du cens est douteuse, mais doit vraisemblablement être tranchée dans le sens de la négative. Nous en traiterons à propos de l'influence du sénat sur la création des magistrats.



ordinaires sont en général les plus importants ; mais ils ne le sont pas toujours : des questions de levées et d'impôts ont nécessairement été plus d'une fois d'un plus grand intérêt que l'établissement d'un jour de fête extraordinaire ; ce n'est pas l'importance ou le défaut d'importance des actes, mais leur caractère ordinaire ou extraordinaire qui fait la démarcation. Le magistrat ne peut trancher aucune de ces questions ni seul, ni avec le concours d'un conseil, et il ne peut pas davantage les soumettre aux comices : il lui faut prendre sur elles le sentiment du sénat (1). — Enfin le magistrat peut proposer au peuple les actes qui impliquent une dérogation aux institutions existantes pour un cas isolé ou une modification de ces institutions elles-mêmes : la décision reste là toujours au titulaire légal de la souveraineté.

Distinction du sénat et du *consilium*.

Le sénat est donc un *consilium* de magistrat élevé à la plus haute puissance et substitué au *consilium* ordinaire ; et leur distinction profonde se révèle aussi dans leur traitement. Si, dans la sphère de ses actions indépendantes, le magistrat néglige de réunir un conseil, sa conduite peut être désapprouvée ; mais il ne fait qu'user de son droit, la convocation du conseil étant, même lorsqu'elle est prescrite par l'usage, légalement facultative. Au contraire, lorsque le magistrat accomplit un acte extraordinaire sans l'interrogation préalable du sénat, les citoyens n'en sont pas, il est vrai, moins obligés de lui obéir, mais il agit illégalement et il encourt la responsabilité attachée à la violation des devoirs de sa charge (2). Son obligation se bornait d'abord à

(1) Dans la tradition des annales, la distinction des domaines du *consilium* et du sénat n'est jamais relevée ; un droit général d'avis est attribué au second (Tite-Live, 1, 49, 7 : *Hic* — le dernier roi — *regum primus traditum a prioribus morem de omnibus senatum consulendi solvit* ; Denys, 2, 14 : Τῷ δὲ συνεδρίῳ τῆς βουλῆς τιμὴν καὶ δυναστείαν ἀνέθηκε — Romulus — τοιάνδε περὶ παντὸς ὅτου ἂν εἰσηγῆται βασιλεὺς διαγινώσκειν τε καὶ ψῆφον ἐπιφέρειν, καὶ ὅ τι ἂν δόξῃ τοῖς πλείοσι, τοῦτο νικᾶν. 4, 80 : Ἡ — τῇ βουλῇ — περὶ πάντων ἀποδέδοται τῶν κοινῶν προβουλεύειν), où il est principalement fait allusion à son concours en matière de paix et de guerre (Tite-Live, *loc. cit.* : *Bellum pacem fœdera societates per se ipse cum quibus voluit injussu populi aut senatus fecit diremitque*). Mais on reproche au dernier roi d'avoir usé du *consilium* à la place du sénat (Tite-Live, *loc. cit.* : *Domesticis consiliis rem publicam administravit*).

(2) Il n'y a pas, à vrai dire, de témoignages à ce sujet et la responsabilité

prendre le sentiment du sénat et il était libre de ne pas le suivre (1). Mais même dans cette phase, le sénat se révèle sous tous les rapports, comme étant plus qu'un conseil. Pour le conseil, il n'est point nécessaire, selon toute apparence, de constater la majorité; le magistrat statue *cum consilio conlocutus*, il entend l'opinion de chacun et il se résout, dans son jugement éclairé par leurs avis, sans qu'il y ait besoin de compter ces avis (2). Le sénat ne peut être imaginé sans fixation de la majorité, et la preuve qu'il ne s'agissait pas du tout exclusivement, dans ses délibérations, de convaincre le président, résulte de l'introduction dans l'assemblée de plébéiens dépourvus du droit de parole et munis du simple droit de vote qui remonte certainement à une période précoce de la République (p. 148). La liberté de nomination s'applique à l'origine au sénat comme au *consilium*; mais, les sénateurs étant nommés à vie, le magistrat n'est pas libre de les choisir pour une délibération particulière, tandis que, pour le conseil, la liberté de choix se répète d'une fois à l'autre. Pour le conseil, le choix des magistrats n'est pas légalement limité aux sénateurs. Cependant ils ont certainement surtout pris des sénateurs pour composer leurs conseils, les jurés uniques de la procédure civile, qui tirent leur origine de l'usage du *consilium*, doivent à l'époque récente être sénateurs (p. 73) et les commissions consulaires de la période moderne de la République ne sont composées que de sénateurs (p. 192). Mais les deux dernières règles ne sont probablement que deux des liens nombreux que le pouvoir exécutif a été, dans le cours des temps, contraint à

ne peut être être conçue pour le roi que dans un sens idéal. Si nous connaissions le processus selon lequel s'est développé le gouvernement du sénat, les applications pratiques ne nous manqueraient point.

(1) Lorsque Cicéron, *De re p.* 2, 9, 15, dit de Romulus : *Hoc consilio et quasi senatu* (le Ms. *sic*) *fultus et munitus* et que Festus appelle le sénat antérieur à la loi Ovinia (p. 226, note 1) *consilium publicum*, cela a probablement pour raison l'idée parfaitement exacte selon laquelle le sénat, tant que le magistrat ne fut pas lié par ses avis, ne fut qu'un pseudo-sénat et ressembla plus à ce qu'on a appelé plus tard un *consilium* qu'au sénat des temps historiques.

(2) V. tome I, la théorie du Conseil du magistrat, sur la procédure de ses délibérations.



subir. La différence de la position occupée par le magistrat en face du *consilium* et de celle occupée par lui en face du sénat est attestée par la délimitation des deux domaines que nous avons étudiée plus haut et qui a évidemment été faite pour exclure le sénat du pouvoir exécutif. De même nature est la règle remarquable, restée en vigueur jusqu'aux temps les plus récents et certainement de l'essence de l'institution, selon laquelle toutes les questions de personnes restent de la compétence du magistrat et le sénat consultatif ne fonctionne jamais comme corps électoral (1). Il peut décider l'envoi d'une ambassade; mais le président choisit les ambassadeurs ou tout au moins il les fait tirer au sort. Le sénat intervient, à l'époque du plein développement de sa puissance, d'une manière décisive dans la division des départements compris dans les magistratures organisées en collèges; mais la distribution des *provinciæ* a lieu par l'entente des magistrats ou par la voie du sort. Le sénat peut inviter un magistrat à se nommer un représentant; mais c'est le magistrat qui choisit individuellement ce dernier (2). Celui qui a des yeux pour voir doit nécessairement reconnaître que le conseil donné par le sénat a, dès le principe, été et dû être plus qu'un simple conseil, qu'il a, dès le principe, produit l'impression et fait l'emploi d'une limitation du pou-

---

(1) On ne rencontre, en dehors du temps de l'agonie de la République, que peu d'exceptions. On peut y comprendre les projets de loi sur la création de magistratures qui, comme cela arrive très rarement (VI, 1, p. 377), portent en même temps sur le nom de leurs titulaires et qui sont déposés sur une proposition du sénat; pour divers tribunaux d'exception le transfert du choix du *quæsitor* au sénat par une loi (v. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls sous la République); et, encore tout au plus la proposition qui échoua d'admettre dans le sénat romain deux membres choisis par lui dans chaque ville latine (Tite-Live, 23, 22, 5). Les mandats donnés par le sénat à des magistrats en fonction de faire quelque chose qui est en dehors de leur compétence, et les prorogations empiètent sans doute essentiellement sur la question de personnes; mais le principe est là plutôt tourné que violé.

(2) V. au sujet du premier point, tome IV, la théorie des Légats, sur leur nomination par le sénat, au sujet du second, tome I, la théorie de la Collégialité, sur l'influence du sénat sur la répartition des compétences, et au sujet du dernier, tome II, la theorie de la Représentation du magistrat, sur la représentation du général absent.



voir exécutif. La transition, qui a conduit de ce droit de conseiller les magistrats élevé à sa plus haute puissance jusqu'aux sénatus-consultes obligatoires pour les magistrats s'est développée pendant la lutte séculaire de la magistrature et du sénat; mais le germe en était dans l'institution elle-même.

L'*auctoritas*, avis obligatoire du sénat.

Si nous nous demandons pour finir quelle a été l'expression terminologique du droit de donner un conseil obligatoire reconnu au sénat dans la période moderne de la République, le gouvernement des optimates n'a, même dans son plein développement, jamais transporté au sénat ni l'idée de la souveraineté du peuple ni celle de l'autorité du magistrat. La *lex* et le *senatus consultum* ne sont jamais confondus par la terminologie. Le *jubere* du peuple et des magistrats est toujours distingué, dans un langage châtié, du *censere* et du *placere* du sénat. Ni l'*imperium* et la *potestas* des magistrats, ni la *majestas* des magistrats et du sénat (1) ne sont, dans un style correct, attribués au sénat. L'autorité, aussi prééminente et effective qu'indéterminée et dépourvue de base formelle, du sénat est désignée en général, dans l'époque récente de la République, par le mot également vague et rebelle à toute définition technique d'*auctoritas*. Ce mot a désigné, de tout temps, la ratification des lois par le sénat patricien, dans laquelle la position qu'il occupe au dessus du peuple trouve une expression frappante. C'est sans doute en partant de là qu'on a désigné par le même terme à la fois la volonté du sénat, qui, par suite de son conflit avec le tribunat du peuple, n'est rien de plus, et toute volonté de lui dans laquelle sa puissance politique trouve une expression prééminente (2), et qu'en outre et surtout le mot

(1) Cicéron, *De inv.* 2, 17, 53 : *Majestatem minuere est de dignitate aut amplitudine aut potestate populi aut eorum, quibus populus potestatem dedit, aliquid derogare.* Le même, *Phil.* 3, 5, 13 : *Ad auctoritatem hujus ordinis majestatemque populi Romani defendendam.* Après que le sénat a hérité des comices en qualité de *senatus populusque Romanus*, la *majestas* lui est attribuée à bon droit, comme le fait déjà dans cette acception Cicéron (*Pro Sest.* 5, 12) et comme le font à plus forte raison les écrivains du temps de l'Empire (par exemple, Val. Max. 1, 8, 1. 9, 5, 1).

(2) *Auctoritas* est employé de préférence, dans la littérature de la République, pour le sénatus-consulte isolé, quand il est nul légalement (p. 190,

est devenu politiquement l'expression typique du gouvernement du sénat. En ce sens, l'*auctoritas* est moins qu'un ordre et plus qu'un conseil : c'est un conseil qu'on peut malaisément se dispenser de suivre, comme celui donné par l'homme du métier au profane, par le chef de parti parlementaire aux membres de son groupe, (1) et c'est avant tout ce droit de donner

note 3). Mais cela n'a pas lieu de telle sorte que l'expression ne puisse aussi s'appliquer au sénatus-consulte valable. Des tournures telles que celle de Cicéron, *Ad fam.* 1, 7, 4 : *Ea quæ... scripta est auctoritas cui scis intercessum esse... tantam vim habet* prouvent au contraire qu'*auctoritas* peut se dire du sénatus-consulte en général. Et on trouve en effet, dans le même auteur, un décret des pontifes *ex auctoritate senatus* (*De domo*, 53, 136); *senatus vetus auctoritas de Bacchanalibus* (*De leg.* 2, 15, 37); *auctoritatem senatus extare hereditatis aditæ* (de l'Égypte) *sentio* (*De l. agr.* 2, 16, 41). Cette façon de s'exprimer, qui n'est pas fréquente, se présente lorsque la puissance politique du sénat se manifeste essentiellement. Avant tout c'est le cas pour les résolutions annulées par intercession, par conséquent au sens strict illégales, mais cependant existant politiquement; mais ce ne l'est pas moins pour les instructions données par le sénat aux pontifes, qui doivent être considérées comme des instructions obligatoires données par le parlement à une de ses commissions, ainsi que pour les deux résolutions sur les mystères de Bacchus et sur le testament du roi d'Égypte qui n'avaient pas été confirmés législativement et qui par conséquent constituaient au premier titre des documents du rôle politique du corps. A moins d'avoir une couleur de ce genre, *auctoritas* ne s'emploie pas, du temps de la République, à la place des termes légaux *consultum* et *sententia*. Chez Tite-Live, cette distinction a disparu. Il arrive chez lui une quantité innombrable de fois que des actes ordinaires des magistrats et du sénat, le *justitium* (3, 2, 6), l'édit (32, 31, 6. 34, 56, 4. 45, 1, 8), la nomination d'un dictateur (22, 14, 11. c. 59, 9), soient rattachées à la *patrum auctoritas* ou à l'*auctoritas senatus* et qu'en particulier des lois soient proposées *ex auctoritate senatus* : 4, 49, 6. 9, 46, 7. 10, 37, 10. 26, 21, 5. c. 33, 12. 34, 54, 4. 38, 36, 8. 42, 21, 5, ou *ex auctoritate patrum* : 7, 19, 10. 8, 21, 10. c. 22, 8. c. 29, 6. 10, 45, 9. 25, 5, 7. c. 6, 7. c. 11, 8. 30, 40, 10. 45, 35, 4; *patrum auctoritate* : 30, 44; *auctoribus patribus* : 7, 15, 12. c. 41, 3. 21, 18, 10. Nous nous expliquons, p. 236, note 2, au sujet des combinaisons aventureuses édifiées par Willems sur ce langage de l'époque postrépublicaine.

(1) Le mot est employé pour tous les rapports de ce genre. C'est en ce sens que celui qui fait une proposition est *auctor* (p. 166). Le consul a l'*auctoritas* dès après la désignation et il n'a la *potestas* qu'après son entrée en charge (Cicéron, *In Pis.* 4, 8). Il est tout à fait ordinaire de trouver *consilium* et *auctoritas* réunis dans ce sens (Cicéron, *De leg.* 2, 12, 30; *Ad fam.* 3, 9, 4. *Ep.* 10, 10; Tite-Live, 2, 27, 12, etc.), et que l'*auctoritas* soit attribuée, comme à tout autre homme considéré, en particulier à l'homme instruit du droit que l'on consulte (Cicéron, *Pro Rosc. com.* 18, 56 : *Ex juris peritorum consilio et auctoritate*, etc.). Ce langage, si étendue que soit son application, est relativement récent; dans toutes les anciennes acceptions

un avis obligatoire que le sénat avait, dans les derniers siècles de la République, victorieusement revendiqué (1).

Les sphères de compétence du sénat.

La description de la sphère d'action du sénat présente des difficultés qui ne sont pas ordinaires. Ce corps est, au point de vue de notre langage moderne, moins un parlement qu'une autorité supérieure administrative et gouvernementale. Il intervient dans tous les actes des magistrats qui sont de nature extraordinaire. Or, les limites entre les actes ordinaires et les actes extraordinaires ne peuvent être tracées d'une façon rigoureusement abstraite; en outre et surtout elles se déplacent en prati-

techniques, le mot aux sens multiples a le sens d'augmentation qui lui appartient étymologiquement (p. 238, note 2).

(1) Cicéron, *De leg.* 3, 12, 28 : *Cum potestas in populo, auctoritas in senatu sit.* Le même, *Pro Rab. ad pop.* 1, 2 : *Ut nihil posthac auctoritas senatus, nihil consulare imperium valeret.* Cela se retrouve chez lui et d'autres auteurs une quantité incalculable de fois. Même dans des tournures comme *De domo,* 43, 114 (cf. *Pro Sest.* 24, 53) : *Civis, qui rem p. ex senatus auctoritate consul defendisset; Phil.* 10, 8, 18 : *Legem comitiis centuriatis ex auctoritate nostra laturus est*; *In Pison.* 2, 5 : *Provinciam Galliam senatus auctoritate exercitu et pecunia instructam et ornatam.* c. 21, 50 : *Quam provinciam... cum et auctoritate senatus et sorte haberet,* le mot ne peut pas être simplement traduit par *consultum*; il souligne la prééminence du sénat. *In auctoritate senatus esse* est, semble-t-il, une expresion technique pour désigner l'obéissance due par les magistrats au sénat (Tite-Live, 3, 2, 1. 4, 26, 7. c. 56, 10. 5, 9, 4. 6, 19, 4), dans laquelle à la vérité *auctoritas* est aussi remplacée par *potestas* (Tite-Live, 2, 56, 16. 3, 21, 3. c. 52, 10. 9, 10, 1) et *arbitrium* (Tite-Live, 10, 24, 7). Si une sorte d'*imperium* est, par exception, accordée aux envoyés du sénat, cela s'appelle en langage technique les envoyer *cum auctoritate* (Tite-Live. 35, 23. Cicéron, *Ad Att.* 1, 19, 3. Cf. tome IV, la théorie des Légats). Si, d'après Cicéron, *De re p.* 2, 8, 14, *Romulus patrum auctoritate consilioque regnavit,* le mot *auctoritas* doit là, comme partout où il est employé à côté de *consilium* (p. 232, note 1), être compris dans son sens général, et on ne peut penser à la *patrum auctoritas* de la langue technique.

que constamment; car la prépondérance croissante acquise par le sénat en face de la magistrature et des comices se manifeste particulièrement en ce qu'il empiète toujours davantage sur le domaine réservé à l'action exclusive du magistrat et sur celui de la souveraineté du peuple. De plus, notre tradition nous fournit bien par rapport au sénat des matériaux relativement abondants; car les annalistes de la République et de l'Empire mettent toujours, et même parfois plus qu'il ne faudrait, la curie au premier plan, et il y a aussi plus de fond à faire sur ce qui est rapporté des débats du sénat à l'époque dont une histoire nous a été transmise que sur d'autres récits. Mais, en revanche, le développement politique proprement dit se soustrait fréquemment à nos regards, surtout pour deux raisons. D'une part, nous ne sommes, en règle générale, renseignés sur l'action commune ou séparée du magistrat, du sénat et des comices que lorsqu'il existe des différends, et par suite il est souvent impossible de décider si les actes attribués à l'un de ces pouvoirs constitutifs de l'État appartiennent à lui seul ou à lui avec le concours des autres ou de l'un d'eux. D'autre part, le gouvernement des optimates romains s'est logiquement plus exercé d'après la coutume que d'après la loi et par conséquent nous sommes ici à peu près complètement privés des formules précises et des divisions arrêtées que les lois positives fournissent à l'exposition du droit public. — Il est évident que les actes extraordinaires auxquels concourt le sénat ne comportent pas de classement proprement dit. Quand bien même notre tradition nous serait arrivée avec une composition moins fortuite, il ne serait pas possible de définir cette idée dépourvue de limitation par essence. Nous avons étudié ici les catégories les plus importantes l'une après l'autre, en commençant par la ratification et la délibération préalable des résolutions du peuple et en exposant ensuite le rôle du sénat en matière de religion, de justice, de finances, d'affaires extérieures, et enfin d'administration soit pour le territoire occupé par des citoyens romains, soit pour celui des cités dépendantes autonomes d'Italie et du dehors, soit pour le territoire sujet

des provinces. Puis viendront l'intervention du sénat dans les domaines, directement réservés aux comices, de la nomination des magistrats et de la détermination de leur compétence, d'une part, et de la législation, de l'autre, et sa participation à la proclamation de l'état de guerre. Nous terminerons par la description du sénat souverain du Principat.

RATIFICATION ET DÉLIBÉRATION PRÉALABLE DES RÉSOLUTIONS POPULAIRES.

Sphère de la ratification.

La *patrum auctoritas* (1) est la ratification de la résolution prise par le peuple sur la proposition du magistrat (2), par le

(1) La mention des *patres* dans cette formule est constante. Cicéron les nomme toujours (*De re p.* 2, 13, 25. c. 32, 56; *Brut.* 14, 55; *Pro Planc.* 3, 8); Tite-Live le fait dans onze passages (1, 17, 10. c. 22, 1. c. 32, 1. c. 47, 10. c. 49, 3. 3, 59, 5. 4, 3, 10. 6, 41, 10. c. 42, 14. 7, 16, 7. 8, 12, 5. De même, *De vir. ill.* 33), et une seule fois il dit, évidemment pour varier, 6, 42, 10, *patricii se auctores futuros negabant.* Les textes de Tite-Live ne sont pas très probants en ce sens qu'il entend, dans beaucoup d'autres, par *patres* le sénat tout entier; il reste cependant toujours d'une certaine importance qu'il ne mette jamais ce dernier en rapport avec l'ancienne ratification des lois. Chez Salluste, dans le discours de Macer, 15 : *Libera ab auctoribus patriciis suffragia,* c'est le démagogue qui parle, parce que l'idée de noblesse n'est attachée qu'au mot *patricius.* Il n'y a que Gaius, 1, 3, à indiquer les patriciens au lieu des *patres.*

(2) Denys confond, dans son exposition, l'ancienne *patrum auctoritas,* qui suit la résolution du peuple, et les lois postérieures provoquées par le sénat : il le reconnait lui-même. 2, 14 : le peuple, dit-il, ne pouvait, à l'origine, prendre aucune résolution si le sénat ne voulait la ratifier et maintenant au contraire c'est la résolution du sénat qui a besoin de la ratification du peuple (ἐφ' ἡμῶν δὲ μετάκειται τὸ ἔθος · οὐ γὰρ ἡ βουλὴ διαγινώσκει τὰ ψηφισθέντα ὑπὸ τοῦ δήμου, τῶν δ' ὑπὸ τῆς βουλῆς γνωσθέντων ὁ δῆμός ἐστι κύριος). Dans son récit, il mélange les deux, ainsi qu'il est démontré en détail *Rœm. Forsch.* 1, 235. En général, il fait erronément de la *patrum auctoritas* un προβούλευμα et il appelle dans ce sens, 10, 4, les plébiscites νόμους ἀπροβουλεύτους. Lorsque la résolution du sénat suit celle du peuple et que par conséquent il s'agit sûrement de la *patrum auctoritas,* il nomme tantôt la βουλή (2, 14. 4, 12) tantôt les πατρίκιοι (2, 60. 6, 90), et il pouvait d'autant mieux échanger les deux expressions qu'à ses yeux le sénat de la République est encore le sénat purement patricien (p. 6, note 1; p. 43, note 2). — L'opinion soutenne

sénat tout entier tant qu'il a été patricien (1) et plus tard par les

par Willems, 2, 33 et ss., selon laquelle la *patrum auctoritas* de l'époque ancienne et l'action du sénat qui provoque le vote de la loi à l'époque moderne seraient un seul et même acte, qui aurait seulement d'abord précédé et ensuite suivi la résolution du peuple, et dans laquelle il conçoit les *patres* de la première formule comme étant le sénat patricio-plébéien, est, parmi toutes les hypothèses proposées, celle qui est le plus inadmissible. Elle oublie que, lorsqu'il est question de la ratification dans les temps historiques (cf. p. 237, note 1), on ne nomme jamais le sénat et toujours les *patres*; elle n'oublie pas, mais elle écarte de la façon la moins heureuse le passage de Tite-Live, 6, 42, 14 (p. 239, note 2), selon lequel le sénat invite les *patres*, par conséquent lui-même dans le système de Willems, à donner leur *auctoritas;* elle oublie que Tite-Live et Cicéron attestent de la façon la plus positive l'annulation du droit de ratification, tandis que, selon Willems, il serait en pleine vigueur et aurait même été renforcé (car le droit d'empêcher la déposition d'une loi est supérieur à celui de casser une loi déjà votée); elle oublie que Tite-Live parle du maintien formel de ce droit *vi adempta* alors que la déposition de la loi après autorisation du sénat est tout autre chose qu'une forme vide; elle oublie que la disposition de la loi Publilia prescrivant d'examiner le projet de loi avant le vote diffère essentiellement de l'autorisation de déposer une loi; elle oublie enfin qu'aucun philologue ni aucun historien ne croit plus aujourd'hui à la fausseté du *Pro domo* de Cicéron. Car l'auteur reconnait que ce discours, qui est entre tous les discours de Cicéron éminemment approprié au public auquel il s'adresse et qui est, au point de vue du droit public, le plus pénétrant et le plus important de tous, contredit directement son opinion. Il n'invoque comme preuve que les textes de Tite-Live cités p. 231, note 2, dans lesquels le sénatus-consulte qui amène la déposition d'un projet de loi est appelé *patrum auctoritas* et non *senatus consultum*. Si Willems avait là suffisamment observé la terminologie, qu'à la vérité il n'observe jamais, il se serait convaincu qu'une pareille résolution s'appelle toujours, dans un langage correct, *senatus consultum* ou *senatus sententia*. Les titres et la langue technique, voire même en général l'époque de la République ne connaissent point le dépôt de la loi *ex auctoritate patrum* et se servent exclusivement des formules *de senatus sententia* et *ex senatus consulto* (p. 187). Dans Tite-Live cette tournure se rencontre fréquemment et sans distinction pour la ratification (p. 236, note 1) et pour la provocation de la loi par le sénat (p. 231, note 2), mais également pour tout autre acte provoqué par le sénat (p. 231; note 2). Cela ne prouve qu'une chose, qui n'a pas besoin de preuve : c'est que, dans le langage de Tite-Live, *auctoritas* et *consultum* se confondent comme *senatus* et *patres*, et qu'on ne peut construire sur cette tournure des hypothèses plus étendues qu'en ignorant complètement le langage clairement attesté du temps de la République. Il n'est pas nécessaire d'accumuler d'autres objections ni de s'engager dans le labyrinthe des erreurs provoquées par cette première erreur radicale.

(1) A ce point de vue, les *majores natu* et ensuite le *senatus* figurent à bon droit dans le schéma de la *patrum auctoritas* formulé à propos de la déclaration de guerre (p. 83, note 1) et les commentateurs des mots de Virgile, *Æn.* 9, 190: *Populusque patresque* pouvaient remarquer avec raison : *Transfert*

membres patriciens du sénat (1). *Auctoritas* a gardé son sens primitif dans cette ancienne formule comme dans la *tutoris auctoritas* du droit civil (2) : la volonté du peuple, qui est aussi exposée aux erreurs et aux méprises que celle de l'enfant impubère, a besoin d'être « augmentée » et ratifiée par le conseil des anciens. — On ne peut naturellement comprendre parmi les résolutions du peuple qui ont besoin de cette ratification ni les actes dans lesquels le peuple ne remplit qu'un rôle d'assistance sans rien résoudre (VI, 1, p. 349) ni ceux qui ne font que renforcer une obligation préexistante (VI, 1, p. 355). La résolution de la plèbe, qui a bien été plus tard mise sur le même rang que celle du peuple, mais qui n'a jamais été considérée comme en étant une, n'est par suite pas non plus soumise à cette ratification (3). En revanche, cette ratification

in Trojanos Romanam consuetudinem... prius enim jubebat aliquid populus, postea confirmabat senatus. Ailleurs le sénat n'est jamais nommé pour la confirmation des résolutions du peuple (sauf dans quelques passages de Denys, p. 236, note 2). Si, ce qui n'est aucunement certain, il s'agit dans Tite-Live, 8, 6, 9 : *Consensit et senatus bellum,* de l'*auctoritas patrum,* il n'y a lui-même certainement point pensé.

(1) Nous avons expliqué VI, 1, p. 14, que le mot *patres,* qui a primitivement désigné les patriciens en général, s'applique, dans le langage technique postérieur, à l'ensemble des sénateurs patriciens. Si, comme on ne peut le contester raisonnablement, les patriciens ont autrefois constitué le peuple à eux seuls, l'absurdité qu'il y aurait à reporter la *patrum auctoritas* à tous les patriciens n'en ressort que plus clairement.

(2) V. tome I, les préliminaires de la théorie du Conseil des magistrats. Le droit augural distingue aussi, comme le rappelle Willems, 2, 34, le *fulgur auctoritatis* confirmatoire et le *fulgur consiliarium* prémonitoire. Cæcina, dans Sénèque, *Nat. q.* 2, 39 : (*Fulgur*) *consiliarium ante rem fit, sed post cogitationem, cum aliquid in animo versantibus aut suadetur fulminis ictu aut dissuadetur : auctoritatis est, ubi post rem factam venit, quam bono futuram malove significat.* Servius, *Ad Æn.* 8, 524 : *Fulgor... unum consiliarium, ubi quid cogitantibus nobis accidit, quod vetat aut hortatur*; *alterum auctoritatis, quod evenit re gesta, quod probet. Auctoritas* désigne, d'une manière analogue, dans la langue des XII tables, l'augmentation et le renforcement de la preuve de la propriété dûs par le vendeur à l'acheteur et à leur défaut la responsabilité de l'éviction (*adversus hostem æterna auctoritas*). La désignation du témoignage par ce terme aux acceptions multiples se rattache au même sens fondamental (p. 199, note 7).

(3) VI, 1, p. 174, note 3. Si Denys fait ratifier par les *patres* la loi qui constitue le tribunat du peuple (6, 90 : Τοὺς πατρικίους πείσαντες ἐπικυρῶσαι τὴν ἀρχὴν ψῆφον ἐπενέγκαντας), cette loi n'est pas pour lui un plébiscite (v. tome II, le chapitre du Tribunat, sur le défaut de *potestas legitima* des tribuns). La théorie, qui rattachait la constitution de la plèbe à une *lex* (v. le même cha-

est nécessaire pour toute véritable résolution du peuple, sans distinction de forme ni d'objet. Elle est rapportée expressément aux lois (1) et aux élections (2), et il n'y a aucun motif d'y soustraire les jugements du peuple, lorsque ce ne sont pas des jugements de la plèbe (3). La ratification est expressément requise pour les curies, dans la mesure où elles ont le droit de résolution (4), et pour les centuries (5); et il existe aussi des

pitre, sur leur *potestas sacro sancta*) ne pouvait se passer pour elle de la *patrum auctoritas*, et Tite-Live (p. 239, note 1) mentionne aussi cette dernière à ce propos.

(1) Tite-Live, 1, 17 : (*Patres*) *decreverunt, ut, cum populus regem jussisset, id sic ratum esset, si patres auctores fierent. Hodie quoque in legibus magistratibusque rogandis usurpatur idem jus vi adempta : priusquam populus suffragium ineat, in incertum comitiorum eventum patres auctores fiunt.* Applications à la déclaration de guerre (p. 83, note 1) aux lois Valeria Horatia de 305 sur la validité des plébiscites, l'inviolabilité des tribuns et le droit de provocation (Tite-Live, 3, 59, 5 rapproché de c. 55); à une loi d'impôt de 397, Tite-Live, 7, 16.

(2) Cicéron, *Pro Planc.* 3, 8 : *Patres apud majores nostros tenere non potuerunt, ut reprehensores essent comitiorum... tum... magistratum non gerebat is qui ceperat, si patres auctores non erant facti.* Tite-Live, 1, 17 (note 1) et beaucoup d'autres textes concernant les élections de rois. Tite-Live, 6, 42, 14, sur l'an 387 : *Factum senatus consultum, ut duoviros ædiles ex patribus dictator populum rogaret, patres auctores omnibus ejus anni comitiis* (c'est-à-dire pour les élections du premier préteur, des premiers édiles curules et du premier consul plébéien) *fierent.* Election consulaire vers l'an 450 : Cicéron, *Brut.* 14, 55 (p. 242, note 1).

(3) Le fait que Tite-Live (note 1) ne nomme pas les jugements rendus par le peuple n'est pas un argument en sens contraire puisqu'à son époque ils n'existent plus. Willems, 2, 63, nie sans aucune preuve que la *patrum auctoritas* s'y applique ; car il reconnaît lui-même que les mots de Tite-Live, 4, 7, 1 : *Judicium populi ab senatu rescindi non posse* n'ont rien à voir avec la juridiction populaire.

(4) Cicéron, *De domo*, 14, 37. 38. *Patricius nemo relinquetur... ita populus Romanus... (non) habebit... auctores centuriatorum et curiatorum comitiorum.* Tite-Live, 6, 41, 10, dans une diatribe imitée de celle de Cicéron : *Nec centuriatis nec curiatis comitiis patres auctores fiant.* Cicéron, *De re p.* 2, 13, 25 : *Numam... regem... patribus auctoribus sibi ipse populus adscivit eumque... Curibus accivit : qui ut huc venit, quamquam populus curiatis eum comitiis regem esse jusserat, tamen ipse de suo imperio curiatam legem tulit.* Nous manquons de témoignages spéciaux pour la ratification des résolutions des curies ; Tacite, *Ann.* 12, 41 : *Sperni... adoptionem quæque censuerint patres, jusserit populus, intra penates abrogari* ne se rapporte pas à cela, comme le croit Willems, 2, 775, mais au sénatus-consulte introductif de l'adoption de Néron, c. 25.

(5) Cicéron, *De domo*, 14, 37. 38 (note 4). Tite-Live, 6, 41, 10 (note 4). Des applications sont fournies par les lois Valeriæ Horatiæ citées note 1 et les élections de consuls et de préteurs citées note 2.



témoignages en faveur de la ratification des résolutions prises par les tribus patricio-plébéiennes (1).

Procédure de la ratification.

Le nécessaire a déjà été dit sur la procédure suivie dans l'acte de ratification. Le sénat donne son *auctoritas* dans les mêmes formes où il donne un *consultum* (2), et, la première étant théoriquement plus énergique que le second et ayant même eu probablement à l'époque la plus ancienne une plus grande importance politique, il est probable que la procédure se sera d'abord développée et établie pour l'*auctoritas*. Le magistrat qui prend une résolution d'accord avec le peuple, doit en principe être le même qui la présente ensuite à la ratification du sénat : au terme *ferre ad populum* (VI, 1, p. 355), correspond le terme *referre ad senatum*, qui, comme nous l'avons déjà remarqué (p. 136), s'applique dans sa notion fondamentale à l'*auctoritas* et n'a été transporté que par généralisation dans le domaine du terme *consulere*. La situation du magistrat qui préside n'est pas tout à fait la même par rapport à l'*auctoritas* que pour le *consultum* : elle est plus subordonnée. Le *consultum* reste toujours un décret de lui, et c'est lui qui le fait (p. 185). L'*auctoritas* ne peut non plus avoir lieu qu'avec le concours de sa volonté; mais il ne ratifie pas lui-même et sa participation n'est pas autre ici que dans la *lex*, où il n'apparaît pas davantage comme un véritable coauteur. La forme adoptée tendait à faire les sénateurs motiver leurs propositions de résolution; le vote lui-même portait exclusivement sur la ratification

(1) C'est dans des comices de cette espèce que fut votée la loi d'impôt consulaire de 397 (VI, 1, p. 437, note 1) et que se font les élections des édiles curules, Tite-Live, 6, 42, 14 (p. 239, note 2). C'est sans raison que Willems, 2, 86 et ss. limite la ratification aux lois et veut exclure des *omnia ejus anni comitia* de Tite-Live, *loc. cit.*, ceux des édiles : en objectant dans ce sens que les magistrats plébéiens sont cependant bien exclus, il a oublié que l'assemblée électorale plébéienne s'appelle *concilium*. Si Cicéron, p. 239, note 4, ne parle pas d'eux, c'est uniquement parce qu'il n'y a pas d'expression brève et précise pour désigner les résolutions des tribus patricio-plébéiennes à l'exclusion des plébiscites.

(2) P. 83, note 1. Peut-être à la vérité s'est-on contenté plus tard, pour l'acte devenu purement formel, de l'interrogation des sénateurs (p. 169, note 5). Mais, tant que l'institution a été vivante, le vote ne peut ni avoir été remplacé par l'interrogation, ni avoir fait défaut.



ou le rejet, et chacun pouvait voter à sa guise pour n'importe quel motif. Mais, d'après sa conformation même, l'institution avait indubitablement pour but non pas de mettre des barrières à la volonté légalement libre du peuple, mais d'empêcher la violation des règles constitutionnelles et des obligations de droit des gens. Toute infraction de ce genre pouvant et devant être considérée comme un attentat aux institutions divines, comme l'abandon de la protection divine assurée au peuple, l'institution s'est probablement mue d'abord principalement dans le domaine des idées et des formes religieuses, et la conservation de la pureté des auspices peut avoir été la pensée créatrice de la *patrum auctoritas* comme de l'interrègne. L'usage pratique fait de l'institution est, dans la mesure où nous pouvons le reconnaître, d'accord avec cette idée : lorsque la ratification rencontre des difficultés, ce sont toujours des questions de droit qui sont tout au moins invoquées comme motif (1), et cette tutelle apparaît comme étant essentiellement une nomophylakie.

Anticipation postérieure de la ratification.

La ratification suit la résolution du peuple : la terminologie le reconnaît dans le nom de l'*auctoritas* elle-même comme dans les termes *ferre* et *referre*, et c'est partout indiqué, dans les relations que nous possédons, comme une vieille coutume. Les deux actes se sont souvent succédé immédiatement; mais ce n'est pas forcé; la dernière tentative de conciliation se place même, en matière de déclaration de guerre, entre le vote et sa ratification (p. 248, note 2). L'ordre indiqué n'est non

(1) Il ne se rencontre dans nos annales aucun exemple de refus de la ratification. Des scrupules sont exprimés ou indiqués au sujet des lois Valeriæ Horatiæ sur la force de loi des plébiscites et l'inviolabilité des tribuns (p. 259, note 1); lors de l'élection du premier consul plébéien, du premier préteur et des premiers édiles curules (p. 259, note 2); au sujet d'une loi consulaire présentée au camp dans des comices tributes (VI, 1, p. 437, note 1). Dans le dernier cas en particulier, il s'agit clairement d'une question de droit, où l'avantage du trésor prévaut sur les scrupules constitutionnels; mais, dans les deux autres, la condition juridique de la plèbe et des plébéiens est aussi évidemment en question. Au contraire on ne peut rattacher à ceci l'élection du grand curion (v. tome III, la théorie du Grand Pontificat, sur les comices de dix-sept tribus).

plus nécessaire ni théoriquement, ni pratiquement. L'opposition à la proposition peut être formulée dès qu'elle est déposée, celle contre l'élection dès la candidature, et elles peuvent empêcher le vote projeté au lieu d'atteindre le vote accompli. Cette procédure, qui permet d'éviter les conflits entre le peuple et le sénat, a d'abord été suivie dans des cas particuliers (1); puis elle a été prescrite une fois pour toutes, en 415, relativement aux rogations soumises aux centuries, par la loi Publilia (2) et, vers le milieu du v[e] siècle, pour les élections elles-mêmes, par la loi Mænia (3). Des prescriptions analogues doivent avoir été édictées pour les résolutions du peuple qui ne rentraient pas sous l'empire de ces deux lois et qui avaient besoin de ratification. Avec cette modification, la ratification du sénat patricien s'est maintenue jusqu'au temps du Principat, c'est-à-dire aussi longtemps que les résolutions populaires el-

(1) Les deux cas que nous connaissons se rapportent tous deux à des élections. Dans l'un, le sénat invite, en 387, les *patres* à ratifier d'avance toutes les élections de l'année, y compris celle d'un consul plébéien (p. 259, note 2). Le second cas est raconté par Cicéron, *Brut.* 14, 55 (cf. *Viri. ill.* 33) : (*M'. Curius*) *tribunus plebis interrege Appio Cæco... comitia contra leges habente cum de plebe consulem non accipiebat, patres ante auctores fieri* (*coegit*), *quod fuit permagnum nondum lege Mænia lata.* L'anecdote, qui d'ailleurs n'a pas l'air très digne de foi (*Rœm. Forsch.* 1, 311; cf. tome II, la théorie du Consulat, sur le patriciat comme condition d'éligibilité), n'est pas susceptible d'un classement chronologique plus précis que celui tiré de ce qu'elle est nécessairement antérieure au consulat de Curius en 464; mais la ratification y est clairement donnée d'avance pour le cas d'élection.

(2) Tite-Live, 8, 12, 15 : (*Q. Publilius Philo dictator*) *tulit... ut legum, quæ comitiis centuriatis ferrentur, ante initum suffragium patres auctores fierent.*

(3) La loi Mænia, probablement un plébiscite, ne nous est connue que par Cicéron, *Brut.* 14, 55 (note 1). La date en est indéterminée; mais, comme Tite-Live peut difficilement l'avoir omise, elle se place sûrement dans la période de la seconde décade, entre 462 et 535, et elle n'est probablement guère postérieure à la lutte électorale de quelques années avant 464, racontée par Cicéron. L'affirmation hardie de Willems, 2, 70 et ss., selon laquelle Cicéron s'est trompé et l'événement qu'il attribue au M'. Curius, consul en 464, aurait eu lieu en l'an 416, temps auquel nous ne connaissons aucun Curius, ne trouvera pas d'adhérents. Il n'y a pas à s'arrêter à ce que la clôture de la liste des candidats quelque temps avant le vote ne s'est introduite que dans les derniers temps de la République; car la *professio* préalable était depuis longtemps usitée, et la loi peut avoir contenu une clause suivant laquelle, si le vote portait sur une personne qui n'avait pas antérieurement fait sa déclaration, la ratification devrait en être demandée.

les-mêmes (1). Mais la ratification anticipée n'a absolument aucune importance pratique et la ratification postérieure n'en a elle-même qu'une très faible à l'époque historique. Non pas que l'anticipation ait dénaturé ce droit : ce n'est aucunement le cas, mais parce que ce droit, limité à la portion patricienne du sénat, était bien propre à protéger les droits réservés des patriciens, mais perdit son importance, dès qu'il n'y en eut plus effectivement de pareils et que le patriciat eut été remplacé par la noblesse patricio-plébéienne (2). La défense de la constitution, en particulier sur le terrain religieux, demeura une puissante arme défensive pour l'aristocratie dominante d'alors; mais ceux qui eurent à la manier furent, spécialement depuis la loi Ogulnia de 454, les grands collèges sacerdotaux désormais patricio-plébéiens, et il n'a, autant que nous sachions, jamais été fait depuis lors un usage effectif de la *patrum auctoritas*.

Délibération préalable de la résolution du peuple.

Nous avons déjà remarqué (p. 219) que l'habitude du sénat de délibérer à l'avance sur les lois se lie à son droit de les ratifier et qu'elle en est issue dans une certaine mesure. Nous devons exposer ici ce qui peut être observé sur cette activité, peu formulée, mais importante, du sénat. Il n'y a pas besoin de répéter que, tandis que, pour la ratification, les membres patriciens sont toujours seuls entrés en ligne de compte, dans la délibération préalable, les plébéiens participent au vote et, s'ils possèdent le droit de parole, peuvent participer à la discussion.

Parmi les trois catégories de résolutions du peuple, les lois, les jugements et les élections de magistrats, les élections n'ont jamais fait l'objet d'une délibération préalable dans le sénat.

---

(1) Cicéron, *De domo*, 14, 37. 38 (p. 239, note 4). Tite-Live 1, 17 (p. 239, note 1).

(2) Ce que dit Cicéron, *De re p.* 2, 32, 56 : *Quod erat ad obtinendam potentiam nobilium vel maximum, vehementer id retinebatur, populi comitia ne essent rata, nisi ea patrum approbavisset auctoritas*, ne peut être admis qu'en substituant le patriciat à la *nobilitas*.



Celles des magistrats ordinaires se fondent toujours et celles des magistrats extraordinaires se fondent généralement (1) sur une résolution du peuple différente de l'acte électoral; en vertu du principe général (p. 227), le sénat peut bien être interrogé sur les modalités de l'exécution; mais ce serait aller contre les institutions romaines que de l'interroger sur l'exécution elle-même; et on a communément agi en conséquence (2). — Le jugement rendu par le peuple peut être considéré comme un acte extraordinaire, et il y a des témoignages qui attestent que le sénat a été interrogé avant des accusations capitales soumises aux centuries (3); cependant il est difficile que l'interrogation

Délibération préalable du *judicium populi*.

(1) C'est seulement lorsque par exception la loi et l'élection sont réunies (VI, 1, p. 377) que le sénat est préalablement consulté; il participe ainsi à la concession de la puissance tribunicienne à l'empereur (cf. tome V, la théorie de la Puissance tribunicienne du prince, sur son transfert par une loi).

(2) Contrairement à cette solution, Willems, 2, 92 et ss., admet, pour toutes les élections, une délibération préalable du sénat, qui serait même obligatoire pour celles des centuries. Les modalités des élections en perspective, notamment leurs dates, ont naturellement été souvent discutées dans le sénat. Mais la question de savoir si les comices réguliers devaient ou non être tenus n'a jamais pu lui être posée, et il n'a pas davantage eu le droit de rayer de la liste des candidats ceux qui briguaient le consulat ou la préture. Si cela avait été, il en serait souvent question et le simple silence des sources suffit à réfuter cette idée. Les arguments proposés par Willems consistent en ce que le sénat est plus fréquemment nommé relativement aux élections des magistrats supérieurs que relativement à celles des édiles et des questeurs, et que ce fait assez compréhensible ne peut, suivant Willems, s'expliquer que par l'idée que le sénat avait dans les premières et non dans les secondes un droit d'opposition; en outre en ce que, dans différents cas, les magistrats qui participent aux élections des magistrats supérieurs comme présidents ou comme intercédants se conforment aux sénatus-consultes relatifs aux élections, quoique les récits eux-mêmes (par exemple, Tite-Live, 37, 2, 12 : *In auctoritate patrum fuere tribuni*) montrent clairement qu'ils le font, mais ne sont pas obligés de le faire.

(3) Dans les instructions du questeur qui intente un procès capital devant les centuries, on trouve les mots : *Patres censeant exquæras et adesse jubeas* (VI, 1, p. 448, note 5). Polybe, 6, 16, dit : Τὰς δ' ὁλοσχερεστάτας καὶ μεγίστας ζητήσεις καὶ διορθώσεις τῶν ἁμαρτανομένων κατὰ τῆς πολιτείας, οἷς θάνατος ἀκολουθεῖ τὸ πρόστιμον, οὐ δύναται συντελεῖν (ἡ σύγκλητος), ἂν μὴ συνεπικυρώσῃ τὸ προβεβουλευμένον ὁ δῆμος. Au contraire, Denys exclut la délibération préalable du sénat de la procédure de provocation dans un discours adressé aux sénateurs lors du procès de Coriolan (7, 41) : Περὶ ὧν οὐκ εἰσὶ νόμοι, περὶ τούτων ὑμεῖς τοῦ προβουλεύεσθαι κύριοι καὶ ὁ δῆμος ἐπιψηφίσαι. Νόμου δὲ ὄντος (il s'agit de la loi Valeria sur la provocation) ἀκινήτου, κἂν μηδὲν ὑμεῖς προβουλεύσητε, τούτῳ δήπου χρηστέον.

préliminaire du sénat se soit étendue à la procédure en prononciation de *multa* suivie devant les tribus patricio-plébéiennes, et, même pour les procès capitaux, elle n'était indubitablement pas obligatoire. En présence de la connaissance misérable que nous avons de cette procédure populaire disparue de bonne heure, on ne peut rien dire de plus certain. — La loi, lorsqu'elle est une *lex rogata* et qu'elle n'a pas purement pour objet de renforcer ce qui existe (VI, 1, p. 355 et ss.), est toujours une modification des institutions existantes et c'est à elle, au sens large donné par les Romains à la *lex*, que se rapporte pour ainsi dire uniquement ce que nous savons de la délibération préalable des résolutions populaires dans le sénat.

Délibération préalable de la *lex*.

Son exclusion pour les lois curiates.

Les résolutions des curies sont exclues de la délibération préalable du sénat. La délibération préalable doit avoir appartenu pour elles, comme la ratification, au sénat patricien dans l'État le plus ancien fondé sur la gentilité. A l'époque où des plébéiens siègent au sénat, elle appartient au collège des pontifes (1), et pour qu'elle ne puisse avoir lieu au sénat, une raison suffit : c'est que le président de ces comices, le grand pontife, n'a pas le droit de réunir le sénat. Restent donc pour la délibération préalable du sénat les lois à soumettre aux centuries ou aux tribus patricio-plébéiennes.

Délibération préalable du plébiscite.

Ensuite vient le plébiscite. Avant que la plèbe eût été reconnue comme une seconde expression du peuple, le conseil de la cité ne pouvait pas plus délibérer sur les résolutions qu'elle devait prendre que sur celles destinées à être soumises à n'importe quelle association ou corporation. Notre tradition regarde, il est vrai, la plèbe comme étant, depuis qu'elle existe, en ce sens un État, et elle le reconnaît spécialement en admettant comme allant de soi la possibilité d'une délibération préalable des plébiscites, dans le sénat (2). De même que le

(1) Voir, tome II, la théorie du Grand Pontificat, sur les actes législatifs du grand pontife et de curies.

(2) Tite-Live, 4, 49, 6, sur l'an 338 : (*Tribuni plebis*) *nullum plebi scitum nisi ex auctoritate senatus passuros se perferri ostenderunt*. Le même, c. 51, 2›

sénat invite le consul à soumettre au peuple un projet de loi, il peut le prier de faire les tribuns déposer un plébiscite, et c'est la forme que la délibération préalable des plébiscites dans le sénat a en général conservée même postérieurement (1). Nous avons antérieurement expliqué que la force légale des plébiscites dépendit pendant longtemps de cette délibération préliminaire (2); mais cette obligation disparut à la suite de la loi Hortensia rendue vers 465-468 (3), et, sauf dans la courte période du gouvernement de Sulla, qui va de 666 à 683, durant laquelle la validité des plébiscites fut de nouveau, comme avant la loi Hortensia, subordonnée à l'autorisation préalable du sénat (4), la résolution du *concilium plebis* n'eut désormais plus besoin d'être approuvée d'avance par le sénat. Lorsqu'il était indifférent que la résolution fût prise dans une forme ou une autre, la demande de la proposer était adressée en première ligne aux consuls et aux préteurs et éventuellement aux tribuns (VI, 1, p. 370, note 1).

La délibération préalable facultative.

La délibération préalable du sénat a donc toujours été et est

---

sur l'an 340 : *Senatus consultum factum est, ut de quæstione... tribuni primo quoque tempore ad plebem ferrent.* 7, 15, 12, sur l'an 396 : *De ambitu ab C. Pætelio tribuno plebis auctoribus patribus tum primum* (à savoir *de ambitu*) *ad populum latum est.*

(1) Tite-Live 30, 27, 3 : *Consules jussi cum tribunis plebis agere, ut, si iis videretur, populum rogarent.* Pareillement c. 41, 4. 31, 50, 8. 39, 19, 4. 45, 35, 4 ; pareillement lorsqu'il y a *agi* tout court, 8, 23, 2. 26, 2, 5. c. 33, 11, ou lorsque même, sans mention des consuls, les tribuns sont priés de faire le dépôt. Cette procédure se fonde sur ce que les consuls et les préteurs occupent d'ordinaire la présidence du sénat ; si le dépôt d'un plébiscite était résolu sous la présidence d'un tribun, la formule de la résolution devait nécessairement s'adresser directement à lui.

(2) VI, 1, p. 176. C'est aussi à cela qu'aboutit en résumé le récit de Denys, en soumettant au προβούλευμα le plébiscite térentilien (10, 26. 48. 50. 52. 1, 4) et celui sur l'élévation du chiffre des tribuns à dix (10, 30), quoiqu'ils rentrent parmi les plébiscites, parmi les νόμοι ἀπροβούλευτοι (p. 236, note 2). L'erreur est plus dans l'expression que dans le fond. La délibération préalable du sénat sur les plébiscites est possible, la ratification des plébiscites par le sénat ne l'est pas.

(3) VI, 1, p. 178. Willems, 2, 90 et ss. étend arbitrairement cette loi aux comices par tribus, afin d'éliminer pour eux, à l'époque postérieure, la *patrum auctoritas* sûrement attestée par Tite-Live, 7, 16.

(4) V. tome IV, la théorie du Tribunat du peuple, sur le rôle législatif des tribuns.

toujours restée en usage pour les propositions de loi qui étaient soumises aux centuries, aux tribus patricio-plébéiennes et, de la façon indiquée, à la plèbe. La concession du droit de cité ou même de droit de suffrage aux cités de non-citoyens ou de demi-citoyens fait cependant exception sous un certain rapport : en pareil cas, l'initiative du sénat ne semble pas correcte, quoique l'on puisse pourtant établir qu'il l'a plusieurs fois exercée pour des propositions de ce genre (1). Ailleurs la délibération préalable du projet de loi par le sénat n'est pas elle-même légalement requise ; il existe des exemples soit de l'époque ancienne, soit de l'époque moderne, qui attestent que le magistrat pouvait soumettre un projet de loi aux comices sans mandat de la curie (2). Mais l'acte de se servir de l'initiative législative autrement qu'après avoir pris l'avis du sénat et d'ac-

(1) VI, 1, p. 375, note 1. En sens contraire, Tite-Live, 8, 21, 10 : *Ex auctoritate patrum latum ad populum est ut Privernatibus civitas daretur.* Sisenna (dans Nonius, v. *Jusso*) : *Tudertibus senati consulto et populi jussu dat civitatem.*

(2) Tite-Live, 45, 21, sur l'an 587 : *M'. Juventius Thalna prætor... rogationem promulgaverat, ut Rhodiis bellum indiceretur... prætor novo maloque exemplo rem ingressus erat, quod non ante consulto senatu, non consulibus certioribus factis de sua unius sententia rogationem ferret, vellent juberentne Rhodiis bellum indici, cum antea semper prius senatus de bello consultus esset, deinde [ex auctoritate] patrum ad populum latum.* Val. Max. 9, 5, 1 : *M. Fulvius Flaccus consul* (en 629)... *cum perniciosissimas rei publicæ leges introduceret... ægre compulsus est, ut in curiam veniret : deinde partim monenti, partim oranti senatui, ut incepto desisteret, responsum non dedit.* César soumit, en 695, sa loi agraire au sénat, puis il la proposa et la fit passer contre sa volonté ; il proposa et fit voter d'autres lois sans consulter le sénat (Tite-Live, 103 ; Appien, *B. c.* 2, 10. 13 ; Dion, 38, 3. 4). On ne peut décider avec certitude si les lois indiquées là ont été présentées aux centuries (avec lesquelles le préteur avait également le *jus agendi* : v. tome III, la théorie du Consulat, sur les comices) ou aux tribus ; il n'y a aucun témoignage positif relatif à une rogation présentée aux centuries contre la volonté du sénat. Mais cela s'explique simplement par le fait que la forme de rogation est rarement indiquée et que, pour des motifs faciles à concevoir, l'opposition politique s'est rarement servie contre le sénat des comices prétoriens-consulaires par centuries. — Willems, 2, 101 et ss., admet la nécessité de la délibération préalable du sénat pour les lois proposées aux centuries comme pour les élections faites dans les centuries (p. 244, note 2). Il ne fournit pas à ce sujet de témoignages. Si les Romains avaient posé comme règle que la déclaration de guerre a besoin de l'assentiment préliminaire du sénat quand elle est présentée aux centuries et n'en a pas besoin quand elle est présentée aux tribus, ils auraient commis une absurdité de premier ordre.

cord avec lui, fait l'objet de blâmes nombreux (1). La constance pratique de la délibération préalable se révèle surtout clairement pour l'application du pouvoir législatif dont l'apparition est la plus précoce et la plus énergique, pour la déclaration de guerre. La résolution du sénat précédant celle des comices est signalée dès les temps les plus reculés dans les annales qui nous ont été conservées (2) et une déclaration de guerre faite sans sénatus-consulte préalable y apparait positi-

(1) Je cite seulement les mots qu'Appien met dans la boucho d'un sénateur au cours d'une allocution aux citoyens, *B. c.* 4, 92 : Τὸ δὲ κῦρος.... ἐφ' ἡμῖν ἀντιλαμβάνετε αὐτοί, προβουλευούσης μὲν τῆς βουλῆς, ἵνα μὴ σφάλητε, κρίνοντες δ' αὐτοὶ καὶ ψηφιζόμενοι κατὰ φυλὰς ἢ λόχους. Les textes innombrables où sont blâmées les lois flaminiennes, semproniennes, juliennes et autres votées contre la volonté du sénat ne prouvent à la vérité rien autre chose que le conflit des partis. Mais le plus ardent partisan des Gracques était obligé de reconnaître que la rogation présentée en dehors et à l'encontre de la volonté du sénat, ne pouvait se défendre que comme une mesure de force majeure.

(2) Le formulaire de déclaration de guerre dans Tite-Live, 1, 32, indique, après la décision des comices, la demande de réparation (*rerum repetitio*) faite par le fétial ; après l'expiration des 30 ou plutôt 33 jours laissés pour cela (VI, I, p. 446, note 2), son retour sans résultat, la ratification de la résolution des comices par les *patres* (p. 83, note 1) et enfin le jet du javelot, qui est le commencement propre de la guerre. Comme actes permanents qui précèdent la résolution des comices, mais qui ne sont pas cités dans le formulaire parce qu'ils ne sont pas obligatoires, les relations des annales ajoutent la *rerum repetitio* par des fétiaux ou des légats, c'est-à-dire les négociations effectives avec la cité accusée d'avoir violé les traités, qui est sans aucun doute distincte de celle de pure forme qui précède le vote des comices (cf. tome IV, la théorie des Légats, sur leur droit de négociation), et la délibération préalable de la proposition de déclaration de guerre à soumettre aux comices. Le sénat est toujours nommé comme ayant donné mandat de faire la première *rerum repetitio* (Denys, 8, 64, sur l'an 264. 8, 91. 9, 60. 15, 5 ; Tite-Live, 3, 25, 6, sur l'an 296. 4, 30, 13. 6, 10, 6. 7, 6, 7.c. 32, 1. 8, 19, 3. c. 22, 8. 10, 12, 1. c. 45, 7. 30, 26, 2. 42, 25, 1. Val. Max. 2, 2, 5), et il l'est aussi constamment comme ayant prescrit de faire au peuple la proposition de déclaration de guerre (Tite-Live, 4, 58, 8, sur l'an 348. 6, 21, 3. c. 22, 4. 7, 19, 10. c. 32, 1. 8, 22, 8. c. 29, 6. 10, 12, 3. c. 45, 7. 21, 17, 4. 31, 5. 6. 36, 1. 42, 30 ; Denys, 9, 69. 15, 6). Même si l'État allié a commencé la guerre en fait, la question est soumise au sénat, et il décide la guerre (Tite-Live, 6, 25, 5 : *Introductis in senatum captivis cum bello persequendos Tusculanos patres censuissent*, etc). Dans tous ces cas, la décision est matériellement attribuée au sénat ; mais il n'est jamais contesté qu'il ne fallut soumettre au peuple une pareille résolution, s'il n'est pas toujours fait mention de son interrogation. La déclaration de guerre faite par l'ennemi va naturellement aussi d'abord au sénat (Tite-Live, 2, 26, 4. 4, 7, 4, et beaucoup d'autres textes).

vement comme quelque chose d'inouï (p. 247, note 2). Il ne peut en être autrement. Selon la constitution de la procédure du vote romain qui laisse à l'auteur isolé de la proposition la fixation des termes du projet de loi et qui ne fournit aucune garantie contre les sottises et les actes précipités, la délibération préalable du projet dans le sénat est un fait indispensable.

Le sénat et l'intercession contre les projets de loi.

Comme la déposition du projet, sa mise à l'écart par l'intercession tribunicienne est légalement indépendante du sénat et elle a assez souvent eu lieu contre sa volonté. Mais, de même que le sénat invite fréquemment les magistrats à faire usage de leur initiative législative, il n'est pas rare qu'il les invite à user de leur droit d'intercession ou, à l'inverse, les détourne d'en user.

LA RELIGION.

La compétence du sénat en matière religieuse ne peut être exposée qu'en examinant successivement, au point de vue des pouvoirs du sénat, du peuple et des magistrats, les principales questions de la matière : création de nouvelles divinités; établissement de nouveaux sacerdoces; modification du caractère général des jours du calendrier; dérogations isolées au calendrier, accomplissement d'actes religieux permanents ou exceptionnels. La surveillance exercée par le sénat sur l'auspication et sur le culte en général, qui ne peut être séparée de son rôle général de haute surveillance administrative, trouvera sa place dans l'étude de l'administration de la ville de Rome.

Admission d'une divinité.

1. Il faut, la personnalité du dieu étant liée, en droit religieux, à l'emplacement du culte, considérer comme l'admission d'une divinité nouvelle aussi bien la dédication d'un nouvel autel ou d'un nouveau temple à une divinité déjà honorée à Rome que l'admission d'une divinité qui n'y était pas encore honorée : ainsi il faut mettre sur la même ligne le transport à Rome de la Juno Regina de Véies (1) et les temples consacrés en

(1) Tite-Live, 5, 22, 7.

537 à l'Aphrodite de l'Eryx et à la *Mens* (1). Il est probable que cela a été dès le principe compris dans les droits des magistrats (2) et que l'interrogation des comices n'a pas été requise là comme pour l'admission d'un nouveau citoyen, le droit sacré des Romains étant d'ailleurs tout entier pénétré de la préoccupation de soustraire autant que possible les affaires religieuses aux hasards des comices. Les vœux des généraux ont été la principale cause de fondation de nouveaux temples, et les magistrats peuvent fort bien avoir eu, dans les institutions les plus anciennes, non seulement le pouvoir d'assigner une place parmi les divinités romaines à celles qui leur assuraient la victoire, mais en outre celui de leur assigner leur emplacement sur le sol public sans consulter les comices. Ensuite, il est vrai, il a été décidé par un plébiscite, donc à une époque récente, qu'il faudrait une loi pour la consécration au culte d'un nouveau lieu (3), et cette loi a été appliquée (4). Mais néanmoins et, semble-t-il, habituellement, des actes de ce genre ont été accomplis sans le concours des comices. La loi de 450, qui exige, pour toute dédication de cette espèce, ou bien une décision du sénat, ou bien l'assentiment de la majorité du

(1) Tite-Live, 22, 9, 10. c. 10, 10.

(2) La dédication est de la compétence du magistrat supérieur; c'est seulement si elle doit être faite par un autre que par lui, qu'il faut pour cela une résolution du peuple et une élection par le peuple qui sont alors réunies (cf. au tome IV, la section des *Duo viri ædi dedicandæ et ædi locandæ*).

(3) Cicéron, *De domo*, 49, 127 : *Video esse legem veterem tribuniciam* (proposée par Q. Papirius; date indéterminée) *quæ vetat injussu plebis* (ce qui n'exclut assurément pas le *jussus populi*) *ædem terram aram consecrari*. On trouve également rapportées là, 53, 136, deux décisions du collège des pontifes, l'une de l'an 600, selon laquelle le droit de transformer un édifice public en propriété des dieux par une dédication est reconnu seulement à celui que le *populus Romanus præfecisset* et qui *ejus jussu faceret*, l'autre de l'an 631 : *Quod in loco publico Licinia C. f. injussu populi dedicasset, sacrum non viderier*. En vertu de ce principe, les pontifes décident relativement à la maison de Cicéron dédiée à la *Libertas* (*Ad Att.* 4, 2, 3) : *Si neque populi jussu neque plebi scitu is, qui se dedicasse diceret, nominatim ei rei præfectus esset neque populi jussu aut plebi scitu id facere jussus esset, videri posse sine religione eam partem areæ M. Tullio restitui.*

(4) Lorsque les comices élisent des magistrats extraordinaires pour la construction (Tite-Live, 7, 28, 5. 22, 33, 7), les frais sont aussi certainement assumés par le trésor public.

collège des tribuns (1), et qui par son caractère porte pour ainsi dire au front la marque de la dernière phase des rivalités patricio-plébéiennes, ne peut guère être comprise qu'en ce sens que l'un ou l'autre des assentiments suffisait sans vote du peuple. Dans les exemples concrets, il n'est jamais question de l'autorisation des tribuns, mais il est question de celle du sénat (2). Il est probable que l'admission de nouvelles divinités dans le cercle des dieux romains a, conformément au caractère extraordinaire de l'acte, été comptée dès le principe parmi les actes pour lesquels le magistrat était tenu de réunir le sénat et même plus tard de suivre son avis, mais pour lesquels en principe l'assentiment du sénat suffisait.

Constitutions de sacerdoces.

2. La République a été beaucoup plus avare de fondations de nouveaux sacerdoces, opérées soit par la création de nouvelles compétences, soit par la multiplication du nombre de places des sacerdoces existants, qu'elle ne l'a été d'admissions de divinités nouvelles (3), et ces fondations n'ont, à notre connaissance, jamais eu lieu que, comme celles de nouvelles magistratures,

(1) Cf. tome III, la théorie du Tribunat sur les fonctions accessoires des tribuns, lettre *a*, et tome IV, celle des *Duoviri ædi dedicandæ*, sur le droit de dédication.

(2) Lors de la réception de la Mater magna en 550, qui est relatée en termes précis, il n'y a de mentionné que le sénat tant pour la résolution (Tite-Live, 29, 10, 6) que pour la construction du temple (Tite-Live, 36, 36, 4); de même pour la construction des temples de Saturne (Gellius, dans Macrobe, 1, 8, 1), d'Aius Locutius (Tite-Live, 5, 50, 5), de Jupiter Stator (Tite-Live, 10, 37, 15). Si *senatus populusque Romanus in deorum numerum rettulit* le dictateur César, selon une inscription contemporaine (*C. I. L.* IX, 2628), cette formule exclut la loi, d'après le langage du temps qui sera étudié dans la dernière section du présent volume. La loi indiquée par l'inscription *C. I. L.* VI, 872: *Divo Julio jussu populi Romani statutum est lege Rufrena* n'a pas besoin d'être rapportée à la consécration. — L'accomplissement par le sénat de la consécration d'Auguste et des consécrations semblables postérieures ne prouve sans doute rien, les comices étant alors représentés par le sénat. — Cf. la prétendue lettre impériale *Vita Aurel.* 31: *Ad senatum scribam, ut mittat pontificem qui dedicet templum.*

(3) Ce que nous savons sur les sacerdoces de la ville de Rome, en particulier sur le nombre minime et limité des *flamines minores* (cf. la théorie du Grand Pontificat, sur la nomination des prêtres) accuse un fort déficit en face de la grande quantité des temples et des sanctuaires; le point de savoir comment on y remédiait est incertain.



après un vote du peuple (1). Sous le Principat, l'établissement de nouveaux sacerdoces, par exemple celui des *sodales Augustales*, et l'augmentation du nombre des places, ne fût-ce qu'à titre extraordinaire (*supra numerum*) (2), appartiennent aux attributions législatives transportées des comices au sénat. — La nomination des prêtres concernait, sous la République, aussi peu le sénat que celle des magistrats. Elle avait lieu ou par la nomination directe du grand pontife, ou par la cooptation du collège, que remplaça, dans les derniers siècles de la République, pour les collèges les plus importants, l'élection par la minorité des tribus. Sous le Principat, les élections pseudo-comitiales des prêtres passèrent au sénat avec les élections comitiales des magistrats (3) ; mais elles lui furent, semble-t-il, enlevées d'assez bonne heure, en pratique, par le droit de commendation impérial qui leur fut également étendu (4).

Changement du caractère des jours du calendrier.

3. Le caractère légal des jours du calendrier romain, duquel dépend la validité des actes publics qui y sont accomplis, n'a jamais été atteint, sous la République, ni par le sénat, ni même par le peuple souverain. Les jours du calendrier romain se divisent essentiellement en trois catégories : ceux dans lesquels ne peut être accompli aucun acte public profane (*dies nefasti*), ceux auxquels on ne peut accomplir d'autres actes publics que les actes du droit civil (*dies fasti*) et ceux absolument propres aux actes publics (*dies comitiales*) : ni pour les uns ni pour les autres, on ne peut établir aucun changement durant l'époque de la République, et il n'y en a probablement eu aucun (5). Nulle preuve de la conservation énergique des droits

---

(1) Sulla a encore fait opérer par une loi l'augmentation du nombre des places dans les grands collèges (Tite-Live, *Ep.* 89).

(2) Cf. tome V, le chapitre des Sacerdoces impériaux et des nominations impériales de prêtres.

(3) Cf. tome III, la théorie du Grand Pontificat, sur les comices des dix sept tribus, *in fine*.

(4) Cf. tome V, le chapitre précité, sur la nomination du prince aux sacerdoces et sur la nomination des prêtres par le prince.

(5) Cela est démontré *C. I. L.* I, p. 375. Le caractère des jours du calendrier, qui est connu d'une manière suffisamment complète en lui-même et dans ses motifs juridiques, se fonde ou sur des institutions antérieures à

constitutionnels du peuple dans leur sphère théorique n'est peut-être plus frappante que le fait que durant tous ces siècles pas un seul jour n'a été enlevé juridiquement à ses comices. Mais, sous la dictature de César, non seulement les jours nouveaux ajoutés à l'année reçurent, comme il était naturel, leur caractère légal : on décida en outre, peu de temps avant sa mort, en même temps qu'on changea le nom du mois où il était né, de faire des fêtes fixes (*feriæ*) de son jour de naissance et des jours de ses grandes victoires et de leur donner par suite dans le calendrier le caractère de jours impropres aux actes profanes (1). On a continué sous le triumvirat (2) et sous le Principat. La source juridique des modifications faites sous la dictature de César et sous le triumvirat n'étant jamais indiquée (3) et la formule *ex senatus consulto* se trouvant au contraire ordinairement ajoutée en pareil cas, dans les calendriers, à partir de la bataille d'Actium (4), on peut rattacher

l'époque des décemvirs ou sur des institutions de César et des temps postérieurs.

(1) Appien, *B. c.* 2, 106 : Θύειν... τὴν... πόλιν ἀνὰ ἔτος ἕκαστον αἷς αὐτὸς ἡμέραις ἐν παρατάξεσιν ἐνίκα. Dion fait seulement allusion à la fête de son anniversaire de naissance, sans indication de date, 44, 4, et ensuite 47, 18, à sa confirmation en 712; l'addition d'un jour spécial de César dans toutes les fêtes de victoires, rapportée par lui 45, 7. 47, 18, et aussi mentionnée par Cicéron, *Phil.* 1, 6, 13. 2, 43, 110, est quelque chose de différent. La confirmation de ce témoignage est fournie par les calendriers : le jour de sa naissance (12 juillet) et les jours de victoires (17 et 27 mars; 6 avril; 2 et 9 août) sont tous des *feriæ* et sont désignés par leurs lettres caractéristiques (**NP**).

(2) Appien, 5, 130 : Ἐτήσιόν τε ἱερομηνίαν εἶναι καθ' ἃς ἡμέρας (César en Sicile) ἐνίκα. Dion, 49, 15 : Τῇ ἡμέρᾳ, ἐν ᾗ ἐνενικήκει, ἱερομηνίᾳ ἀιδίῳ οὔσῃ. C'est encore confirmé par les calendriers (3 septembre).

(3) Aucun des calendriers qui signalent la *causa* pour les *feriæ* (celui des Arvales, les *fasti Vallenses*, ceux de Præneste, Amiternum et Cære) n'a, pour celles de César et des triumvirs, l'addition *ex senatus consulto*.

(4) Les plus anciens jours de fête pour lesquels se rencontre cette formule sont ceux de la bataille d'Actium (2 septembre) et de l'anniversaire de naissance d'Auguste (23 septembre); il est très vraisemblable d'après Dion, 51, 19, que le second a été transformé en jour de fête annuelle en même temps que le premier. Dans tous les calendriers qui nous ont été conservés, le mot *feriæ* tout court apparaît comme constant pour la période ancienne et la formule *feriæ ex senatus consulto* comme également constante pour la période postérieure; pour le 10 août seulement, on trouve *ex s. c.* sur la table de Præneste, mais non sur celle de Cære, et il n'y a là sans

les premiers changements au pouvoir constituant du dictateur et des triumvirs et les autres aux institutions d'Auguste, qu'on peut sans scrupule faire remonter jusqu'au temps de la bataille d'Actium et qui ont étendu à ce domaine le pouvoir législatif du sénat. En conséquence, les transformations de jours fériés en jours profanes faites fréquemment sous l'Empire soit en vertu de motifs politiques, soit en vertu de motifs financiers (1), ont aussi dû être faites en principe par le sénat, quoique nos sources ne le mentionnent pas à ce propos. — Nous ne savons si le peuple fut consulté dans le seul cas où un jour de fête nommé ait été introduit postérieurement, quand le 12 octobre reçut, en 735, le nom d'*Augustalia;* il le fut en 746, lorsque le mois de *sextilis* prit le nom d'*Augustus* (2).

A l'inverse, le sénat a possédé et exercé, dès le principe, le droit de désigner, après avoir consulté les augures, certains jours comme malheureux (*religiosi*) (3). Il n'y a d'interdit par là au jour indiqué que l'accomplissement des actes religieux qui doivent être accomplis pour le compte de l'État (4). Pour le surplus, les magistrats et les particuliers restent libres de suivre ou de ne pas suivre l'avertissement qui leur est donné : le jugement rendu, la loi votée un pareil jour sont valables (5). Le sénatus-consulte n'est par conséquent en droit qu'un con- *Dies religiosi.*

---

doute qu'une erreur. Lorsque les écrivains mentionnent l'établissement de telles fêtes permanentes, comme par exemple Tacite, *Ann.* 2, 32, au sujet de la découverte de la conjuration de Libo en l'an 16, il n'est question que du sénatus-consulte.

(1) Dion, 60, 47. *Vita Marci*, 10. *C. I. L.* I, p. 377 et ss.

(2) Macrob, *Sat.* 1, 12, 35.

(3) Non seulement il n'est jamais fait allusion à une loi tant pour le *dies Alliensis* qui est le prototype de cette catégorie (18 juillet) que pour les *postriduani* et tous les autres *dies religiosi* (Aulu-Gelle, 5, 17, etc.; *C. I. L.* I, p. 373); mais le seul *postriduanus* contre lequel y ait un avertissement dans les calendriers (pourquoi cela a-t-il lieu pour lui seulement, c'est un point douteux), le 14 janvier, s'appelle là *dies vitiosus ex s. c.* Si Willems 2, 304, trouve dans le fait que le *decretum pontificum* ne soit pas mentionné là *un exemple frappant* de la rédaction négligée des titres romains, c'est qu'il ne réfléchit pas qu'une consultation sacerdotale quelconque n'acquiert force obligatoire que par le sénatus-consulte qui la ratifie.

(4) Les pontifes n'admettent pas comme valable le sacrifice offert sciemment à un tel jour (Tite-Live, 22, 10, 6).

(5) *C. I. L.* I, p. 373. Le *dies Alliensis* est comitial.

seil d'abstention. Il faut comprendre de même d'autres institutions établies par sénatus-consulte sur un avis sacerdotal, à titre durable, qui ne sont pas proprement obligatoires : ainsi la transformation des Saturnales de fête d'un temple en fête populaire en 537 (1) et l'établissement d'un jour de fête en l'honneur de Cérès en 563 (2). Toutes ces fêtes peuvent être signalées dans le calendrier; mais elles sont distinguées de sa partie impérative par des caractères plus petits et elles ont uniquement la valeur d'annonces publiques. L'idée que leur inscription avait lieu par ordre du sénat est confirmée par l'observation qu'Antoine en fit faire une, en qualité de consul (3).

Dérogation au caractère donné au jour dans le calendrier.

4. Le changement à titre isolé du caractère légal attribué aux jours dans le calendrier était commandé par la constitution même du calendrier romain, dans lequel le caractère légal propre attribué aux jours d'ouverture de la semaine de huit jours (VI, 1, p. 427) l'emportait, en cas de rencontre, sur le caractère général donné au jour par le calendrier, où certaines fêtes ordinaires n'étaient pas placées à des jours fixes du calendrier, mais étaient annoncées pour des jours arbitrairement choisis, où enfin il fallait bien laisser place à l'établissement de jours de fête extraordinaires. Toute annonce d'une fête générale, ordinaire ou extraordinaire, pour un jour donné assimile, pour cette fois, le jour aux *dies nefasti* et le rend impropre à tous les actes publics (4). Les fêtes mobiles ordinaires, les *compitalia* (5) et le *latiar* (6), sont fixées par le magistrat

(1) Tite-Live, 22, 1, 20 : *Populus eum diem* (des Saturnales) *festum habere ac servare in perpetuum jussus.*

(2) Tite-Live, 36, 37, 4 : *Decemviri... renuntiaverunt jejunium instituendum Cereri et id quinto quoque anno servandum.* Cf. les calendriers sur le 4 octobre.

(3) Cf. tome IV, la théorie des Pouvoirs constituants extraordinaires, sur les pouvoirs constituants de la République et la Royauté.

(4) Cf. tome III, la théorie du Consulat, sur l'*indictio feriarum*. L'indiction sacerdotale, telle que celle qui a lieu par exemple pour les fêtes des Arvales, est un simple avis et ne change rien au caractère légal du jour.

(5) Varron dit qu'on ne peut tenir de comices aux Compitalia (VI, 1 p. 428, note 3), et le soupçon selon lequel les mots en question seraient une intercalation est contredit par l'indiction de ces fêtes qui émane d'un magistrat et non pas de prêtres (Aulu-Gelle, 10, 24, 3). Cf. *Handb.* 6, 203 = tr. fr. 12, p. 245.

(6) L'interrogation du sénat sur la fixation du Latiar ne peut être rap-

supérieur auquel revient leur organisation, comme il lui plaît. La prescription des *feriæ* extraordinaires, qu'elle ait lieu à la suite d'*instauratio* de *feriæ* ordinaires ou pour d'autres causes, appartient, comme nous verrons, au sénat. Mais il ne peut changer par là le caractère du jour qu'indirectement; car la fixation de ce jour reste toujours réservée au magistrat.

Jours de jeux.

Les jours de jeux occupent une place intermédiaire entre les jours de fête ordinaires et extraordinaires (1). Les divertissements destinés à tout le peuple (*ludi*) sont, quant à leur fondation, toujours extraordinaires, par conséquent ils ne sont ni liés à des jours fixes ni même annuels : en tant qu'ils étaient, comme cela avait sans doute lieu toujours, en même temps considérés comme des fêtes extraordinaires des dieux, et que par suite des *feriæ* y étaient annoncées, les actes publics ne pouvaient pas y avoir lieu. Lorsque ensuite les jeux romains reçurent une place fixe dans le calendrier et devinrent annaux, ce qui coïncida peut-être avec la fondation de l'édilité curule (2), puis qu'ils furent bientôt suivis par d'autres, tous auraient dû nécessairement être traités par la logique comme des *feriæ* permanentes et la lettre qui les caractérisait dans le calendrier eût dû être changée. La première réforme eut lieu, en ce sens que les tribunaux (3) et les comices eux-mêmes (4) vaquè-

---

portée à la fête annuelle ordinaire : cela résulte des principes et la confirmation en est dans Tite-Live, 42, 10, 15. 44, 19, 4, où les consuls fixent le jour et le portent à la connaissance du sénat. Les textes qui traitent de la fixation de la fête avec le concours du sénat, doivent pour la plupart et peuvent pour la totalité (même celui de Cælius, *Ad fam.* 8, 6, 3), être rapportés à l'instauration de la fête ; et c'est cette dernière, et, non pas la fête elle-même qui a servi à entraver le départ des consuls pour l'armée (cf. tome III, la théorie du Consulat, sur l'*indictio feriarum*).

(1) Cf. sur leur origine ma dissertation *Rhein. Mus.* 14, 79 et ss. = *R. F.*, 2, 42 et ss. et *Handb.* 6, 483 et ss. = tr. fr. 13, 248 et ss.

(2) V. tome IV, la théorie de l'Édilité, sur la *cura ludorum*. *Rhein Mus.* 14, 85 = *R. F.* 2, 51. La *cura ludorum Romanorum* a certainement incombé aux édiles curules depuis qu'il y en a eu. Mais il est seulement vraisemblable que ces édiles aient été obligés depuis leur création à organiser cette fête annuellement. Il est possible qu'elle ne soit devenue permanente que plus tard.

(3) Cicéron, *Verr. act.* 1, 10, 31. Ovide, *Fast.* 4, 188. Suétone, *Aug.* 32. *C. I. L.* I, p. 367.

(4) L'inadmissibilité des comices aux jours de jeux résulte, comme me

rent à ces jours; mais la seconde non, car, parmi les jours fixes de jeux, divers sont mentionnés comme *fasti* et une série comme *comitiales*. Cela ne peut s'expliquer que d'une façon : par le fait qu'on répugnait à apporter un changement à la partie dispositive du calendrier légal et que par suite on s'abstint de citer dans le calendrier les jours de jeux comme des *feriæ* ordinaires, quoiqu'ils en fussent en réalité. La fixation des jeux à des jours fixes du calendrier enlevant pratiquement à ces jours leur caractère de jours *fasti* ou *comitiales*, elle ne peut guère avoir eu lieu sans l'assentiment du peuple; et l'on trouve en effet des lois mentionnées soit pour l'établissement de ces fêtes (1), soit pour l'accroissement du nombre de jours qu'elles occupaient (2). D'autres jours encore qui n'étaient pas désignés par le calendrier comme *feriati*, mais qui étaient généralement fêtés, en particulier les lendemains de la fête de Saturne, peuvent avoir été traités comme les jours de jeux;

---

fait remarquer Bardt, de la relation faite par Cicéron à Atticus, 4, 3, des tentatives de Milon pour empêcher les comices édiliciens en novembre 697. D'après cette relation, qui commence au 3 novembre, Milon fait pour la première fois une obnuntiation le 19 du calendrier d'alors. Si les jours s'étendant du 4 au 17 novembre n'avaient pas été occupés par les jeux plébéiens, on n'eût pas retardé jusqu'au 19 novembre la date de l'élection des édiles.

(1) VI, 1, p. 388, note 2. Nous n'avons d'informations suffisantes que sur l'origine des jeux Apollinaires. *Ludi Apollinares*, rapporte Tite-Live, 27, 23, 5, sur l'an 546, *Q. Fulvio Ap. Claudio cos.* (an 542 : Tite-Live, 25, 12) *a P. Cornelio Sulla pr. urb. primum facti erant : inde omnes deinceps prætores urbani fecerant* (ce que Tite-Live, rapporte, 26, 23, 3, sur l'an 543, en ajoutant : *Senatus decrevit ut in perpetuum voverentur*, et 27, 11, 6, sur l'an 545), *sed in unum annum vovebant dieque incerto faciebant. Eo anno... P. Licinius Varus pr. urb. legem ferre ad populum jussus, ut ii ludi in perpetuum in statam diem voverentur*. Par conséquent, le sénatus-consulte de 543 sur le caractère perpétuel des jeux n'a pas suffi et ils restèrent légalement annuels jusqu'à ce que la loi de 546 les rendît permanents. Il a sans doute été procédé de la même façon pour toutes les fêtes rendues perpétuelles.

(2) Selon les relations gravement corrompues, mais certainement relatives aux jeux romains (*Handb.* 6, 498 = tr. fr. 13, 266) de Denys, 6, 95, et Macrobe, *Sat.* 1, 11, 3, le second jour aurait été, d'après Denys, ajouté par le peuple après l'expulsion des rois, et Macrobe dit : *Ex senatus consulto et Mænia lege... additus est illis circensibus dies isque instauraticius dictus est*. Un seizième jour a été sûrement ajouté par une loi en l'honneur de César (Cicéron, *Phil.* 2, 43, 110 : *Nescis heri quartum in circo diem ludorum Romanorum fuisse, te autem ipsum ad populum tulisse, ut quintus præterea dies Cæsari tribueretur?*).

car les tribunaux tout au moins y sont suspendus (1). Cela se fondait-il sur une loi ou simplement sur l'usage, on ne sait; le sénat n'était pas compétent pour des mesures de ce genre.

Actes religieux permanents.

5. L'établissement d'actes religieux permanents à la charge de la cité doit nécessairement être traité en principe de la même façon que l'établissement de lieux destinés au culte. Nous ne savons non plus rien d'une intervention des comices sous ce rapport; celui à qui il appartenait de créer un nouveau temple doit aussi avoir constitué pour l'avenir le rituel qui en est inséparable. L'accomplissement de ces actes, qu'ils se basent sur la coutume ou sur des dispositions de la fondation, appartient aux fonctions exécutives des prêtres ou des magistrats; le sénat n'a dû intervenir là qu'en cas de nécessité, en vertu de son droit général de haute surveillance. Les dépenses nécessaires pour le culte permanent ne peuvent avoir été, à aucune époque, autorisées par le sénat d'après son seul gré; dans la mesure où elles atteignent, à côté du bétail de la cité et des prestations individuelles des citoyens, les caisses de l'État, l'ordonnancement de ces sommes rentre nécessairement dans la compétence des magistrats supérieurs. Quand ces dépenses ont été, dans la période récente, retirées en partie à l'administration de l'*ærarium* par la constitution de fondations au profit de divers temples et sacerdoces ou par la fixation des sommes qui devraient leur être consacrées annuellement (2), elles n'ont pas été par là soustraites au pou-

(1) Macrobe, *Sat.* 1, 10, 4. *C. I. L.* I, p. 408.

(2) Cf. sur la constitution en fondation des ressources nécessaires aux temples et aux collèges, la p. 223, note 2 et sur la fixation des frais des jeux, la théorie des Émoluments des magistrats, tome I. Les dépenses relatives au culte ordinaire ne jouaient, en dehors des frais d'entretien des temples, qu'un faible rôle parmi les dépenses des censeurs qui devaient être approuvées par le sénat; cependant elles n'y faisaient pas entièrement défaut. Il fallait par exemple affermer la nourriture des oies du Capitole (Pline, 10, 22, 51), la fourniture des chevaux nécessaires pour certains jeux (cf. outre les textes cités VI, 2, p. 110, note 2, Festus, *Ep.* p. 49 : *Curules equi quadrigales* et Tite-Live, 24, 18, 10 : *Cum censores ob inopiam ærarii se jam locationibus abstinerent ædium sacrarum tuendarum curuliumque equorum præbendorum*); en outre, certaines fournitures pour les lectisternes selon le calendrier de Préneste, probablement à la date du 13 décembre : *Ædi*[*les*]... *et l*? *ıisternium e lec*[*tis... faciunt, quos*] *manceps præstat.*

voir du sénat d'autoriser les dépenses que nous étudierons plus loin, c'est le droit de disposition du magistrat sur l'*ærarium* qui s'est ainsi trouvé restreint.

Actes religieux extraordinaires.

6. C'est un droit du magistrat supérieur d'accomplir, pour le compte de la cité, même des actes religieux qui ne sont pas prévus par le rituel (1). Mais, quand cet acte lui semble nécessaire, il lui faut pour le vœu du « printemps sacré » l'assentiment du peuple (VI, 1, p. 388, note 3). Les vœux de moindre importance n'ont guère été soumis au peuple (2) et les autres réglementations religieuses ne l'ont jamais été, sans doute parce qu'il paraissait périlleux de faire dépendre de la fantaisie des comices les honneurs à rendre aux dieux ou même les obligations à exécuter envers eux. Pour toutes les autres décisions, l'assentiment du sénat suffit. Mais il est d'autant plus exigé (3) que le danger du retard, qui émancipe fréquemment le magistrat du sénat dans l'exercice de ses fonctions, ne se présente pas aisément pour ces actes. Les promesses faites aux dieux par le général pendant le combat pour prix de leur assistance, dont la validité n'a jamais été contestée, font exception (4). L'importance politique de la coopéra-

(1) Cf. tome I, la théorie des Actes conclus entre le magistrat et une divinité.

(2) Selon Tite-Live, 4, 20, 4 : *Dictator coronam auream libram pondo ex publica pecunia populi jussu in Capitolio Jovi donum posuit*, une offrande votive est faite par un dictateur *populi jussu*. Sur l'an 544, il dit, 31, 9, 5 : *Civitas... ludos Jovi donumque vovere consulem... jussit*.

(3) En général, on admet le contraire, et je l'ai fait moi-même autrefois dans d'autres parties de ce livre. Mais les principes s'y opposent et les textes invoqués pour prouver que le consul peut fixer des *feriæ* extraordinaires sans consulter le sénat sont l'un et l'autre défectueux. Selon Appien, *B. c.* 1, 55, les consuls de 666 Sulla et Pompée auraient employé ce moyen contre Sulpicius et Marius : Προύγραψαν ἡμερῶν ἀργίας πολλῶν, ὁποῖον ἐν ταῖς ἑορταῖς εἴωθε γίγνεσθαι, ἵνα τις ἀνοβολὴ γένοιτο τῆς χειροτονίας. Mais Plutarque, *Sull.* 8, indique au lieu de cela les ἀπραξίαι, le *justitium*, et lui seul était approprié à l'état troublé de la ville. Si, d'après Dion, 38, 6, le consul Bibulus ἱερομηνίαν ἐς πάσας ἡμέρας τὰς λοιπὰς τοῦ ἔτους προηγόρευσε, tous les contemporains indiquent au contraire l'obnuntiation qui manque dans Dion, et l'essai de conciliation des deux assertions que j'ai antérieurement présenté, tome I, dans la théorie des Auspices, est inadmissible.

(4) Il est communément relevé, au sujet de ces vœux, qu'ils ont été faits pendant le combat (Tite-Live, 7, 28, 4. 10, 37, 15. 22, 33, 7. 36, 36, 1. 39, 5,

tion du sénat à tous les actes religieux extraordinaires tient notamment à ce que leur accomplissement peut retarder les affaires en général (1) et spécialement le départ des généraux de Rome (2) ; à ce qu'une assemblée du peuple en perspective peut être ajournée par des *feriæ* extraordinaires ; à ce qu'enfin la fête d'actions de grâce de la victoire rentre dans les honneurs votés au général et que, surtout à l'époque récente de la République, le nombre des jours qui lui étaient attribués servait de mesure à l'importance de la victoire et peut-être encore plus à l'influence politique du général.

Fêtes de supplication et d'actions de grâce. Ce n'est pas la tâche du droit public d'énumérer les causes qui peuvent provoquer des actes religieux extraordinaires. On peut invoquer les divinités pour leur demander leur assistance contre un péril imminent, que ce soit simplement ou en leur promettant un présent pour le cas où l'on sera exaucé, c'est-à-dire sous forme de vœu (3). On peut aussi les invoquer pour les remercier d'avoir écarté ce péril, soit simplement, soit à la suite d'un vœu, en exécution de ce vœu (4). Les annales nous fournissent de nombreux exemples de l'une et l'autre catégorie de sénatus-consultes. L'expiation extrordinaire des irrégularités commises dans la célébration des fêtes ordinaires tient là une large place, et la *procuratio* des prodiges qui sont annoncés, en droit extraordinairement, en fait d'une manière continue, **Expiation des prodiges.**

---

7. 40, 44, 9 ; moins nettement Tite-Live, 29, 22, 8. 40, 52, 1) ; par conséquent, ce ne sont pas les pouvoirs du général, c'est la force majeure d'où le vœu fait sans l'avis du sénat tire sa force légale.

(1) Le récit de Tite-Live, 34, 55, montre combien les jours de fête extraordinaires pouvaient troubler la marche ordinaire des affaires.

(2) Il est question du retard apporté au départ des consuls pour l'armée par leurs obligations religieuses dans Tite-Live, 32, 28, 6, et dans beaucoup d'autres textes.

(3) Cf. tome I, la théorie des Actes accomplis entre le magistrat et une divinité, *in fine*. De telles résolutions furent prises par exemple au commencement de la guerre d'Hannibal (Tite-Live, 21, 17, 4) et avant l'embarquement de Scipion pour l'Afrique (Tite-Live, 30, 1, 11). Mais toutes les dispositions prises à raison de prodiges sont également des fêtes de supplication.

(4) Par exemple, on prit des résolutions de cette espèce après la défaite d'Hasdrubal (Tite Live, 27, 51, 8) et après la sortie d'Hannibal d'Italie (Tite-Live, 30, 21, 10).

en tient encore une plus large. C'est un point essentiel de leur fonctionnement pratique que la représentation du magistrat supérieur par l'inférieur, en particulier du consul par le préteur, est évitée le plus possible pour les actes religieux à accomplir au nom de la cité (1). C'est pourquoi les affaires religieuses étaient, à l'époque où les consuls partaient régulièrement pour l'armée, expédiées autant que possible auparavant; c'est pourquoi en particulier la notification des prodiges qui se produisaient pendant l'absence des consuls était en règle générale reculée à l'entrée en charge de leurs successeurs. Ceux-ci n'avaient pas coutume de quitter Rome avant que les mesures à prendre relativement aux prodiges n'eussent été réglées (2); et ce sont là tout spécialement les résolutions religieuses par lesquelles commencent chaque année les délibérations du sénat (3). Lorsqu'une résolution de ce genre semble nécessaire, le consul fait connaître au sénat l'incident qui en est cause ; quand cet incident consiste dans l'observation d'un prodige ou dans un vice d'une cérémonie, il doit admettre celui qui signale le fait à faire sa notification au sénat, s'il lui appartient (4), ou,

(1) On rencontre rarement des propositions prétoriennes de cette espèce. Celles relatives aux jeux Apollinaires (Tite-Live, 25, 12. 26, 23, 3) tiennent évidemment à ce que les préteurs urbains désiraient se charger de ces jeux.

(2) Tite-Live, 32, 9 : *Consulem... properantem in provinciam prodigia nuntiata atque eorum procuratio Romæ tenuerunt... consules rebus divinis operam dederunt placatisque diis in provincias profecti sunt.* Le même, 24, 10, 11. c. 44. 27, 11, 1. c. 37, 1. 32, 29, 1. 33, 26, 6. 36, 37. 37, 3. 38, 44. 39, 22. 41, 9. c. 16. 42, 2.

(3) P. 135. A une époque précoce, la réglementation des affaires religieuses de l'année qui commence peut avoir commencé les débats à Rome, comme nous le montre le statut de Genetiva, c. 123 (cf. t. III, la partie du Grand Pontificat, sur les dépenses religieuses de l'Etat). Plus tard nous ne savons rien de pareil à Rome, peut-être simplement parce que la nécessité de ce règlement annuel avait été en grande partie supprimée à l'aide de fondations. Mais la procuration des prodiges (note 2) et des actes religieux extraordinaires qui pouvaient être en projet (Tite-Live, 6, 1. 22, 9-11. 31, 5, 3. 42, 30, 8) était autant que possible mise en délibération au début de l'année. Comme, dans ces résolutions, toutes les questions difficiles étaient renvoyées aux collèges compétents, elles ne pouvaient pas facilement donner lieu dans cette phase à une discussion en forme, et c'étaient là des décisions de routine courante convenables pour le jour du nouvel an.

(4) P. 144. Tel est le sénatus-consulte qui nous a été conservé de l'an

s'il ne lui appartient pas, l'inviter à faire sa déclaration devant le sénat (1), les communications frivoles pouvant être rejetées et donner lieu à l'exercice du droit de coercition (2). Ensuite, selon la nature du fait, ou bien le sénat prescrit immédiatement un acte religieux, ou bien l'affaire est renvoyée au collège des pontifes, ou bien, dans des cas particulièrement compliqués, les gardiens des oracles sont chargés de chercher dans leurs livres et de faire connaître la mesure appropriée à la circonstance (3). Les pontifes pouvaient aussi prendre ici l'initiative ; car les magistrats ne pouvaient guère leur refuser de soumettre au sénat une demande religieuse du collège. Au contraire, l'ouverture des livres sibyllins, cette boîte de Pandore d'où se répandirent sur Rome et l'Italie toutes les croyances et les corruptions religieuses étrangères, n'était permise au collège même qui en avait la garde que sur un mandat spécial du sénat (4). Le sénat a aussi, à l'époque moderne, décidé de consulter, au lieu des prêtres nationaux, les haruspices étrusques (5). Le sénat statue ensuite, dans une séance postérieure, **Forme d'exécution.**

655 (Aulu-Gelle, 4, 6, 2) voté sur la nuntiation pontificale d'un signe observé dans la *regia* même. Cf. Tite-Live, 40, 19, 2.

(1) Tite-Live, 22, 1, 14 : *His sic ut erant nuntiata expositis auctoribusque in curiam introductis consul de religione patres consuluit.*

(2) Le sénat commença par renvoyer la devineresse syrienne Martha (Plutarque, *Mar.* 17) ; P. Vatinius de Reate fut même incarcéré à la suite d'une pareille communication (Cicéron, *De d. n.* 2, 2, 6, l'où Val. Max. 1, 8, 1).

(3) Par exemple, Tite-Live dit, 22, 1, 14: *Decretum, ut ea prodigia partim majoribus hostiis, partim lactentibus procurarentur et uti supplicatio ad omnia pulvinaria per triduum haberetur, cetera, cum decemviri libros inspexissent, ut ita fierent, quem ad modum cordi esset divis e carminibus præfarentur.* Ces quatre catégories: du sacrifice de petites victimes ; du sacrifice de grandes victimes ; de la supplication (prescrite en règle générale sur l'avis des pontifes) ; enfin de l'interrogation des livres sibyllins, qui d'ailleurs aboutit souvent elle-même à un sacrifice ou à une supplication, reviennent constamment.

(4) Cicéron, *De div.* 2, 54, 112 : *Sibyllam... sepositam et conditam habeamus. ut, id quod proditum est a majoribus, injussu senatus ne legantur quidem libri* (cf. Dion, 39, 15 ; Licinianus, éd. de Bonn, p. 23). Des objections contre la dérivation de l'eau Marcia viennent aux décemvirs, *dum aliis ex causis libros sibyllinos inspiciunt* (Frontin, *De aquis*, 7). Une prudence plus grande encore est naturellement observée pour la réception de nouveaux oracles (Tacite, *Ann.* 6, 12).

(5) Ils comparaissaient alors en personne devant le sénat (Tite-Live, 32,

sur la consultation obtenue (1). L'acte religieux que le sénat prescrit ainsi ou de lui-même ou sur un avis sacerdotal ne peut être étudié dans sa nature que dans la théorie du Droit religieux. En général, si une faute a été commise dans la célébration d'une fête, la fête est recommencée (*instauratio*) (2) ; si on décide un acte extraordinaire, ou bien on donne mandat aux consuls de prescrire (3) ou d'offrir certains sacrifices, ou bien on les charge de fixer un jour de fête spécial (*feriæ*) et d'inviter le peuple à implorer les dieux (*supplicationes*) (4). Dans le cercle des instructions du sénat, c'est à la magistrature su-

---

1, 14 : *Haruspices in senatum vocati*; Cicéron, *De d. n.* 2, 4, 10 ; Macrobe, *Sat.* 1, 16, 22). *Handb.* 6, 410 et ss. = tr. fr. 13, 138 et ss.

(1) La procédure apparaît de la façon la plus complète pour l'institution des jeux Apollinaires en 547 (Tite-Live, 25, 12). Le préteur urbain présente au sénat la prophétie de Marcius qui a été découverte et il l'explique (*ad id carmen explanandum diem unum sumpserunt*) ; le sénat demande aux décemvirs de donner un avis après consultation des livres des oracles ; cet avis est donné et le sénat statue. Il est procédé de même en matière d'instauration. Tite-Live, 41, 16, 2 : *Cum ad senatum relatum esset* (un vice commis dans la célébration des fêtes latines) *senatusque ad pontificum collegium rejecisset, pontificibus, quia non recte factæ Latinæ essent, instauratis Latinis placuit Lanuvinos, quorum opera instauratæ essent, hostias præbere.* La confirmation du sénat est là supposée tacitement, comme la plupart du temps ; le premier sénatus-consulte et la consultation sont aussi souvent omis dans la relation.

(2) Cf. *Handb.* 6, 485 = tr. fr. 13, 250.

(3) L'accomplissement de certains actes religieux est aussi fréquemment confié à des prêtres. Les formules [*ex e*]*dicto cos. et ex s. c.* (an 89), [*ex jus*]*su consulis et ex consensu senatus* (an 37?), [*ex jus*]*su consulum* (an 37 ?), *ex s. c.* (ans 59. 89), qui se rencontrent dans de tels actes des arvales, sont sans doute toutes synonymes, quoique le mot *consensus* surprenne dans une pareille formule.

(4) Cf. sur les supplications *Handbuch*, 5, 581. 6, 48 = tr. fr. 12, 59. Cicéron, donne, *Phil.* 14, 14, 37, un sénatus-consulte de ce genre. Le sénat les prescrit encore sous l'Empire (*Vita Hadriani*, 12 ; *Vita Alexandri*, 56 : *Vestrum est supplicationes decernere*). L'indiction des magistrats, (pour laquelle ont été nommés des dictateurs ; cf. tome III, la théorie de la Dictature, sur la compétence spéciale) n'est pas une communication comme celle des prêtres (p. 236, note 4), mais un ordre. Tite-Live, 3, 63, 5 : *Senatus in unum diem supplicationes consulum nomine decrevit* : *populus injussu et altero die frequens iit supplicatum, et hæc vaga popularisque supplicatio studiis prope celebratior fuit.* 38, 36, 4 : *Supplicatio triduum pro collegio decemvirorum imperata fuit in omnibus compitis.* Lorsque en pareil cas il n'y a de nommé que le sénat ou que les prêtres, l'indiction consulaire est simplement passée sous silence.

périeure qu'appartient le règlement de l'exécution (1); le choix du jour est toujours resté livré à la volonté des consuls (2). Les dépenses ainsi occasionnées, qui sont supportées par l'État (3) sont approuvées par le sénat. Cependant, le trésor public n'a pas à intervenir dans l'exécution des vœux des généraux faits par eux sans l'assentiment préalable du sénat. S'ils ne peuvent être exécutés à l'aide du butin, dont le général a la disposition, le général en est tenu en droit personnellement (4).

(1) Par exemple, si le sénat décide un sacrifice, le choix des dieux est tantôt remis aux consuls (Tite-Live, 31, 5, 3. 32, 1, 13. 46, 19, 4), et tantôt ils sont renvoyés à ce sujet aux collèges sacerdotaux (Tite-Live, 37, 3, 5. 40, 45, 5. 42, 2, 6).

(2) Cælius (*Ad fam.* 8, 11; cf. Drumann, 6, 161) assure le vote des supplications pour Cicéron, parce qu'il obtient que l'un des consuls s'engage à ne pas fixer les *feriæ* prescrites en même temps tant qu'il sera en fonctions et que l'autre, (semble-t-il) déclare tout au moins n'avoir aucun intérêt à leur fixation (*Marcellus sic respondit se* — Mss. : *ei* — *spem in istis supplicationibus non habere, Paulus se omnino in hunc annum non edicturum*) et qu'il détermine ainsi le tribun Curio, qui craignait d'être privé par leur édiction des *dies comitiales* nécessaires pour ses projets de loi, à renoncer à intervenir contre la résolution. On voit encore ailleurs (Cicéron, *Phil.* 14, 14, 37. Dion, 63, 18) que la décision ne lie pas le magistrat quant aux jours.

(3) L'acte religieux, pour peu qu'il paraisse nécessaire *publice* (Tite-Live, 43, 13, 2), a lieu *publica pecunia* (Tite-Live, 1, 23, 12); une somme à ce destinée est aussi mise parfois à la disposition du magistrat qui en est chargé (Tite-Live, 25, 12, 13). Quand il est provoqué par une faute de quelqu'un, les frais sont à la charge du coupable (p. 264, note 1).

(4) Tite-Live, 36, 36, sur l'an 563 : *Consul... postulavit ab senatu, ut pecunia sibi decerneretur ad ludos, quos prætor in Hispania inter ipsum discrimen pugnæ vovisset. Novum atque iniquum postulare est visus : censuerunt ergo, quos ludos inconsulto senatu ex sua unius sententia vovisset, eos vel de manubiis, si quam pecuniam ad id reservasset, vel sua impensa faceret.* Ces jeux sont encore célébrés ailleurs de la même façon ou avec l'argent du butin, ou avec les présents faits à cette fin au général par des cités étrangères (Tite-Live, 28, 38, 14. 39, 5, 8. c. 22, 8. 40, 44, 9), le sénat réglant sans doute encore la somme, si les fonds ont déjà été versés au trésor (Tite-Live, 39, 5, 9. 40, 44, 10). Naturellement le sénat n'a pas toujours fait usage de ce droit et a souvent accordé les fonds pour le temple ainsi promis (Tite-Live, 10, 37, 16. 40, 52, 1). — Cf. au tome I, la théorie des Actes conclus entre le magistrat et une divinité, sur le *votum* et sur l'autorisation du sénat et du peuple.

JUSTICE.

Les comices seuls peuvent concéder au magistrat le pouvoir judiciaire, et, quand la prononciation du jugement n'incombe pas au magistrat, elle appartient au jury ou aux comices. Mais, dans les limites relativement étroites tracées en matière de justice civile ou criminelle à la liberté d'action du magistrat, le sénat peut encore lui adresser des conseils et plus tard des injonctions. Par la nature des choses, l'exposition de ce principe ne peut avoir lieu que sous forme d'exemples et doit se restreindre aux cas dans lesquels notre tradition en montre les effets. Là encore on trouve confirmée l'idée que, pour les mesures extraordinaires, le magistrat réclame régulièrement le concours du sénat.

Juridiction civile. Dans le domaine de la juridiction civile, on en rencontre les applications suivantes :

Justitium. 1. La suspension de la justice civile, soit dans les cas peu fréquents où le magistrat qui en est chargé quitte la ville sans être représenté (1), soit dans ceux où, pour des raisons de con-

---

(1) Dans la constitution primitive ni l'absence du magistrat de Rome ni l'interrègne n'entraînent de *justitium* ; car, au premier cas, il y a le *præfectus urbi*, et l'interroi a la juridiction. Mais depuis la création de la préture en 387 jusqu'à la fondation du second poste de préteur vers l'an 512, il n'a pas été très rare que le préteur ait été employé hors de Rome (v. tome III,

venance pratique, il cesse pendant un certain temps d'exercer ses fonctions, par conséquent l'ajournement de l'administration de la justice (*justitium*) (1), le recul des termes de comparution (*vadimonia differre*) (2), ne sont en général prononcés par le magistrat compétent qu'après l'interrogation et sur l'invitation du sénat.

2. Quand il existe, pour la juridiction civile, plusieurs magistrats pourvus concurremment d'une même compétence par l'élection du peuple, le sénat exerce ici comme partout une influence déterminante sur le partage effectif des attributions entre eux. Nous ne savons dans quelle mesure il a fait usage de ce pouvoir à l'encontre des consuls, tant qu'ils ont eu la juridiction civile, et des deux édiles curules; mais nous avons connaissance de son application à l'égard de la préture. En particulier, il est probable que le sénat a reçu expressément, Division de compétence.

le début de la théorie de la Préture), et, comme la tradition ne nous dit là tout au moins rien d'une représentation (v. tome II, la section de la Représentation du magistrat supérieur absent, sur la nomination du représentant), il faut sans doute admettre alors un *justitium*, au sujet duquel le sénat devait certainement être toujours consulté. Depuis l'occupation en double de la préture judiciaire, l'un des préteurs reste constamment à Rome et la suspension de la justice faute de magistrat ne peut résulter que de faits accidentels (cf. tome III, la théorie de la Préture, *loc. cit.*).

(1) Il est fait expressément allusion au sénat pour le *justitium* provoqué par un péril militaire, dans Tite-Live, 3, 3, 6, sur l'an 289 : *Ex auctoritate patrum justitio indicto*, et 10, 21, 3, sur l'an 458 : *His nuntiis senatus conterritus justitium indici... jussit*, sans nomination de dictateur ni dans un cas ni dans l'autre ; pour le *justitium* prononcé durant l'affaire des Bacchanales (Tite-Live, 39, 18, 1 : *Ut... cogerentur prætores... per senatum res in diem tricesimum differre*) ; pour le *justitium* associé aux funérailles de Sulla et d'autres personnages (v. tome I, la théorie des Droits d'intercession et de prohibition du magistrat, sur le *justitium*). Lors de l'établissement de la dictature, qui est en règle provoqué par le sénat lui-même, le *justitium* n'est sans doute pas prescrit à titre spécial, mais annoncé comme allant de soi ; car, en pareil cas, le *justitium* est mentionné très fréquemment (Tite-Live, 3, 27, 2. 4, 26, 12. c. 31, 9. 6, 2, 6. c. 7, 1 rapproché de c. 6, 16. 7, 6, 12. c. 9, 6. c. 28, 3. 10, 4, 2 ; Cicéron, *Ad Att.* 4, 18, 3), mais le sénat n'est jamais nommé à ce sujet. Le *justitium* était sans doute également associé à la déclaration de l'état de guerre par un sénatus-consulte qui a plus tard remplacé la dictature (Cicéron, *Phil.* 5, 12, 31. 6, 1, 2).

(2) Il ne faut pas confondre avec l'acte général de *vadimonia* ou *res differre*, qui est identique au *justitium*, la suspension d'une catégorie de procès déterminés, par exemple des actions en remboursement des prêts (Tite-Live, 6, 31, 4 ; Denys, 6, 22).

dès la création de la seconde place urbaine du collège, le droit d'employer ce magistrat à d'autres fonctions et d'attribuer à nouveau la totalité de la juridiction urbaine à un préteur (1). Mais d'importantes actions civiles ont en outre été parfois renvoyées par un sénatus-consulte spécial à un autre préteur qu'à celui qui était immédiatement compétent (2).

Juridiction volontaire.

3. Relativement à l'exercice de la juridiction volontaire, les magistrats compétents reçoivent aussi, le cas échéant, des instructions du sénat (3).

Capacité des jurés.

4. En tant que le choix des jurés et d'autres modalités de la procédure dépendent du préteur, il peut recevoir à ce sujet des instructions du sénat (4).

Appel sous le Principat.

5. Sous le Principat, le sénat a joué, en matière civile, à côté de l'empereur, le rôle de tribunal supérieur d'appel; mais il l'a, semble-t-il, essentiellement rempli par voie de délégation aux consuls (5).

Procédure criminelle.

L'intervention du sénat dans l'administration de la justice

---

(1) Cf. tome III, la théorie de la Préture, sur l'intervention du sénat dans la sortition des départements prétoriens, n° 2.

(2) En 583, un préteur provincial fut chargé, avant son départ pour sa province, de statuer, dans plusieurs cas graves concernant l'Espagne, sur des actions motivées par des concussions de magistrats, c'est-à-dire, d'après le droit de l'époque, sur des actions civiles *furti* de la compétence du préteur pérégrin (Tite-Live, 43, 2). La version probablement falsifiée du procès contre L. Scipion donnée par Antias (Tite-Live, 38, 27) aboutit à la même procédure ; mais c'est le peuple qui y décide, *uti de ea re... prætor urbanus ad senatum referat, quem eam rem velit senatus quærere de iis qui prætores nunc sunt.* La décision rendue par le sénat, en 584, parmi les dispositions relatives aux habitants de Thisbé, selon laquelle, s'ils veulent plaider contre Gnæus de Pandosia à raison de fournitures d'huile et de blé dont ils s'étaient chargés en commun avec lui, ils y sont autorisés (ἐὰν κριτὰς λαβεῖν βούλωνται, τούτοις κριτὰς δοῦναι ἔδοξεν) semble avoir été purement confirmative du droit commun.

(3) Afin de parer à l'abus fait de la manumission pour arriver à l'acquisition de la qualité de citoyen romain, le sénat prescrit, en 577, aux magistrats compétents d'exiger un serment des personnes qui y procèdent (Tite-Live, 41, 9, 10).

(4) Le préteur est invité à instituer, pour chacun des procès de l'an 583, signalés note 2, cinq récupérateurs de rang sénatorial.

(5) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction d'appel des consuls.

criminelle a eu une plus grande étendue et une plus grande importance pratique.

Fides publica.

1. La protection du magistrat ne peut assurer l'impunité au criminel ou à l'ennemi du pays qui n'est pas protégé par le droit des ambassadeurs, dans le territoire administratif de la ville (1). Peut-être faut-il, dans la rigueur du droit public, pour la parole du peuple ainsi donnée (*fides publica*), une résolution populaire (2). Mais, en règle, en particulier lorsqu'il s'agissait de provoquer des dénonciations de complices et que par conséquent les choses étaient pressantes, le sénat autorise le magistrat à donner cette parole (3).

Procès criminels dans le domaine soustrait à la provocation.

2. La procédure criminelle, qui n'est pas liée par le droit de provocation et qui forme une partie de l'*imperium* du magistrat supérieur, impossible à séparer en théorie ni en pratique du droit de coercition et de la police générale, est subordonnée, comme cet *imperium*, à la direction du sénat. Lorsque la coercition capitale entre en exercice dans l'intérieur de la ville par rapport à des faits présentant une importance politique, le sénat y concourt sans doute en général (4). Il en est de même

(1) Le général pouvait valablement faire une telle promesse dans le territoire *militiæ*. Un exemple dans Diodore, 35, 2.

(2) Le roi Jugurtha se rendit personnellement à Rome, étant en guerre avec l'État, *interposita fide publica* par un plébiscite (Salluste, *Jug.*, 32. 33). Lorsqu'ensuite un de ses compagnons est accusé d'avoir commis pendant ce temps un meurtre à Rome, *fit reus magis ex æquo bonoque quam ex jure gentium* (*op. cit.* 35, 7). Par conséquent, lui et ses compagnons avaient, en vertu de ce plébiscite, les immunités des ambassadeurs.

(3) Cicéron, *Pro Rab. ad pop.* 10, 28 : *Si fides Saturnino data est,.. eam... C. Marius dedit... quæ fides... qui potuit sine senatus consulto dari ?* Tite-Live, 8, 18, 5 : *Consules ad senatum referunt consensuque ordinis fides indici data.* 39, 19, 7. Après le meurtre du préteur Asellio, l'impunité est garantie par un sénatus-consulte au dénonciateur (Appien, *B. c.* 1, 54 : Ἡ σύγκλητος ἐκήρυσσεν... συνεγνωκότι... ἄδειαν). Dans le procès dirigé contre Lentulus et ses compagnons, le consul promet *jussu senatus* la *fides publica* à ceux des complices qui feront des aveux (Cicéron, *Cat.* 3, 4, 8. Salluste, *Cat.* 30, 6. 47, 1. 48, 4), et il en est de même dans l'affaire de Vettius (Cicéron, *Att.* 2, 24, 2).

(4) L'annonce aux prisonniers de guerre renvoyés à Rome sur parole par Pyrrhus que le sénat avait prononcé la peine de mort contre ceux qui resteraient à Rome (Plutarque, *Pyrrh.* 20) et l'exécution par ordre du sénat dans la prison publique du général M. Claudius livré aux Corses en 518 et

pour les périls extraordinaires encourus par la sécurité publique, notamment pour les crimes ayant des ramifications lointaines, au delà du cercle des citoyens, ainsi pour les associations religieuses aux tendances criminelles (1), pour les délits collectifs d'empoisonnement (2), d'incendie (3), de vol ou de meurtre à main armée (4), pour l'usurpation des droits de citoyens (5), toutes infractions en face desquelles les mesures à prendre sont en contact avec l'autorité exercée par Rome sur les États placés dans une autonomie dépendante et reviennent au sénat dans les mains duquel se trouve cette autorité (6). Le sénat ne peut concéder l'*imperium* nécessaire pour

---

refusé par eux (Val. Max. 6, 3, 3), rentrent dans cet ordre, parce qu'elles se fondent sur la perte du droit de cité produite par la captivité (VI, 1, p. 50) ou l'extradition (Tite-Live, 9, 10, 10). L'exécution des prisonniers de guerre a lieu parfois après consultation du sénat (Tite-Live, 8, 20, 7).

(1) Les procès relatifs aux Bacchanales sont d'abord faits à Rome, puis étendus aux citoyens du dehors (*circa fora* : Tite-Live, 39, 18, 2 ; *per municipia*, — c'est-à-dire les cités de demi-citoyens, VI, 1, p. 265, — *conciliabulaque* : Tite-Live, 39, 41, 5). Ces instructions sont faites, sur le mandat du sénat, d'abord par les consuls de 568, puis par les préteurs avant leur départ pour leurs provinces.

(2) L'instruction faite par les consuls de 423, sur le mandat du sénat, exclusivement contre des femmes nous est signalée comme la première de ce genre (Tite-Live, 8, 18). En 574, des instructions de cette espèce sont confiées à deux préteurs, au premier dans la ville et dans le rayon de 10 milles autour d'elle, au second *ultra decimum lapidem per fora conciliabulaque* (Tite-Live, 40, 37, 4. c. 43, 2), et la première mission est renouvelée pour l'année suivante au préteur urbain (Tite-Live, 40, 44, 6). C'est sans doute de la même façon que le préteur de Sardaigne est occupé, en 587, *ad res capitales quærendas ex senatus consulto retentus* (Tite-Live, 45, 16, 4).

(3) Tite-Live, 26, 27. L'instruction est faite à Rome, après la délibération du sénat, par les consuls ; elle est exclusivement dirigée contre des membres de la cité dissoute de Capoue, par conséquent contre des non-citoyens.

(4) Telles sont l'instruction ouverte en 553 par un préteur sur l'invitation du sénat, sur le pillage du temple de Perséphone à Locres (Tite-Live, 31, 12, rapproché de 29, 19, 7) et celle faite par les consuls de 616, également en vertu d'un sénatus-consulte, contre les employés libres ou esclaves de la compagnie fermière des résines du Bruttium (Cicéron, *Brut.* 22).

(5) En 577, les Latins qui s'étaient arrogé sans droit la cité romaine furent expulsés de la ville et un préteur fut chargé de l'instruction contre ceux qui y étaient restés (Tite-Live, 41, 9).

(6) Cf. la partie de l'administration de l'Italie. A la vérité, cela ne s'accorde guère avec le récit de Tite-Live, 9, 26, sur l'an 440, selon lequel le dictateur nommé pour la recherche des conjurations faites dans la cité de demi-citoyens de Capoue étendit ensuite son information à d'autres coali-

juger ces faits; mais il peut exercer l'influence qui lui appartient sur la compétence effective des titulaires de l'*imperium*, de manière à charger un consul ou un préteur de cette justice criminelle. En vertu d'un pareil mandat, le magistrat qui l'a reçu statue, le cas échéant, avec le concours d'un conseil; le sénat lui-même ne fonctionne pas, même alors, comme cour de justice. — En tant que les citoyens romains sont protégés contre cette justice par le droit de provocation, le sénat ne peut le leur enlever; il ne peut donner aux magistrats un droit de coercition plus énergique que celui qui leur appartient. Cependant il faut laisser incertain le point de savoir si la faculté que le sénat a indubitablement exercée dans le dernier siècle de la République et que nous étudierons dans la partie de l'État de guerre, en vertu de laquelle il déclare certaines personnes assimilées par leurs actes aux ennemis publics et leur droit de cité anéanti, n'a pas antérieurement trouvé déjà son application dans les cas plus subordonnés et sans intérêt politique direct indiqués tout à l'heure (1). — Nous nous occuperons, à propos de l'Administration de la ville de Rome, de la participation du sénat aux emprisonnements préventifs et aux expulsions qui ont plutôt un caractère politique.

Provocation de poursuites criminelles.

3. Le sénat a le pouvoir de désigner un acte accompli (2)

---

tions politiques, notamment à celles relatives à la brigue (*non nominatim, qui Capuæ, sed in universum qui usquam coissent conjurassentve adversus rem publicam, quæri senatum jussisse : et coitiones honorum adipiscendorum causa factas adversus rem publicam esse*) et les consuls auraient continué l'information après la retraite du dictateur. Mais ce récit n'est pas avéré et est plus que douteux.

(1) En faveur de cette conception, on peut invoquer, en particulier pour l'affaire des Bacchanales, (outre les arguments donnés tome III, dans la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle, soustraite à la provocation, des consuls de la république, dernière note), l'application qui lui est faite du terme *conjuratio*, technique pour les crimes politiques (Tite-Live, 39, 8, 3. c. 14, 8). Il n'y a cependant pas de preuves décisives. Ce que nous savons pourrait se concilier avec l'observation des limites de la provocation.

(2) Tite-Live, 25, 4, 6 : *Cum... vim eam* (dispersion des comices) *contra rem publicam... factam senatus decresset, confestim Carvilii tribuni pl.... rei capitalis diem Postumio dixerunt.* Ce qui précède, 25, 3, 12 : *Ea fraus* (*publicanorum*) *indicata M. Æmilio prætori priore anno fuerat ac per eum ad senatum delata, nec tamen ullo senatus consulto notata, quia patres ordinem publi-*

ou projeté (1) comme nuisible à l'État (*contra rem publicam*), c'est-à-dire comme passible d'une peine criminelle, la déclaration pouvant être renforcée par une spécification, par exemple par la désignation de l'acte comme encourant la peine capitale ou comme compris dans une catégorie de crimes. Cette déclaration est considérée comme une invitation adressée à ceux qui sont en situation d'intenter les poursuites criminelles désirées, de former l'accusation en s'appuyant sur l'autorité du sénat. Dans la période moyenne de la République, les tribuns en particulier ont fréquemment usé, de cette façon, de leur droit de provoquer un jugement populaire, et cette invitation a encore été souvent efficace, dans les derniers temps de la République, pour les actes qui pouvaient être poursuivis selon la procédure des *quæstiones*. Mais lorsqu'un pareil sénatus-consulte était rendu, dans cette dernière période, relativement à des actes qui ne pouvaient être poursuivis judiciairement que devant le peuple (2), il n'y avait plus là, en réalité, par suite de

---

canorum in tali tempore offensum nolebant, peut aussi être rapporté de la façon la plus simple à ce que le sénat aura provoqué par une décision correspondante la poursuite judiciaire des fraudes. Sénatus-consulte *de Bacch.* ligne 25 : *Eeis rem caputalem faciendam esse* (cf. Tite Live, 39, 8, 7. c. 14, 8). Après l'arrestation de Lentulus et de ses complices, le sénat décide, le 3 décembre, *eos contra rem publicam fecisse* (Salluste, *Cat.* 50 ; Drumann, 5, 496). Asconius, *In Mil.* p. 44 : *Cognovi... s. c. esse factum P. Clodi cædem... contra rem p. factam*; de même, Cicéron, *Pro Mil.* 5, 12. Le même, *De har. resp.* 8, 15 : *Decrevit senatus eos qui id fecissent* (violences contre les ouvriers employés à la construction) *lege de vi quæ est in eos, qui universam rem publicam oppugnassent* (c'est-à-dire *vis publica*) *teneri*. Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 3, 3 : *Senatus consultum factum est ea quæ essent a. d. VI* (plutôt *VII*) *id. Febr.* (troubles dans la rue), *contra rem p. esse facta*.

(1) Cicéron, *De har. resp.* 8, 15 : *Decrevit idem senatus frequentissimus, qui meam domum violasset, contra rem publicam esse facturum*. Le même, *Ad Att.* 1, 16, 12 : *Senatus consulta duo... facta sunt... alterum, cujus domi divisores habitarent, adversus rem publicam*. Le même, *Phil.* 8, 11, 33 : *Si quis post hoc s. c, ad Antonium profectus esset..., senatum existimaturum eum contra rem p. fecisse*. Tite-Live, 3, 21, 2, sur l'an 294 : *Magistratus continuari et eodem tribunos refici judicare senatum contra rem publicam esse*, veut aussi sans doute dire qu'une pareille façon d'agir motiverait une *multa*.

(2) Abus du droit d'intercession. Sénatus-consulte de l'an 703 dans Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 6 : *Qui impedierit prohibuerit eum senatum existimare contra rem publicam fecisse;* Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 1, 2 ; *Cum sen. grat. egit*, 11, 27 ; *Pro Sestio*, 61, 129. — Abus du droit de rogation. *Auct. ad Her.* 1, 12, 21: *Senatus decrevit* (en 654), *si eam legem ad populum ferat, adversus rem publicam videri*

la paralysie de la justice populaire, qu'une simple démonstration contre un acte réprouvé par la majorité du sénat (1). — Le sénat pouvait-il à l'inverse prier les personnes en question de ne pas intenter ou d'abandonner une accusation, c'est un point douteux (2); on ne peut pas y avoir opposé de scrupules de compétence, mais peut-être l'idée qu'il ne convient pas au sénat d'entraver le cours de la justice.

Tribunaux d'exception.

4. Le peuple seul peut établir des tribunaux d'exception soustraits à la provocation. Le sénat n'a là d'autre influence que celle qu'il tire de l'initiative des lois. Cependant il est arrivé que le peuple ait chargé le sénat de constituer un tribunal d'exception (3).

Grâce de fait des condamnés à mort.

5. Le magistrat fixant le terme d'exécution de la peine de mort légalement prononcée contre un criminel incarcéré, il a par là la possibilité non seulement de reculer cette exécution à son gré, mais aussi de ne pas en fixer la date et de transformer ainsi de fait la peine de mort en détention perpétuelle. Mais cette procédure extraordinaire qui, au sens strict, éludait la

eum facere ; Salluste, *Cat.* 51, 43. — Abus du droit de proposition au sénat. Salluste, *loc. cit.* — Libération d'un détenu. Cicéron, *Ad Att.* 2, 24, 3.

(1) Cela se manifeste d'une manière caractéristique en ce que le sénatus-consulte de 703 mentionné plus haut n'attache à son inobservation aucune autre conséquence juridique qu'une nouvelle délibération du sénat : *Si quis huic s. c. intercesserit, senatui placere auctoritatem perscribi et de ea re ad senatum* (effacer *populumque* d'après le c. 7) *referri*. De même Cicéron, *Cum sen. gr. eg.* 11, 27, et *Pro Sest.* 61, 129.

(2) Si l'accusation dirigée en 550 contre deux censeurs par un tribun *consensu patrum discussa est* (Tite-Live, 29, 37, 17 ; d'où Val. Max. 7, 2, 6), cela peut, puisque la chose est rattachée au *consensus* (Val. Max. : *decretum*), n'avoir pas été un sénatus-consulte en forme. — Lorsque Milon voulut accuser Clodius *de vi*, la demande d'action fut repoussée (Cicéron, *Pro Sest.* 41, 89 : *Ecce tibi consul prætor tribunus pl. nova novi generis edicta proponunt, ne reus adsit, ne citetur, ne quæratur, ne mentionem omnino cuiquam judicum aut judiciorum facere liceat*) en vertu d'un sénatus-consulte (*per senatus auctoritatem* : Cicéron, *Pro Sestio*, 44, 95). Mais il est probable que le sénatus-consulte et les édits des magistrats n'ont fait que confirmer la prescription du tirage au sort des jurés par les questeurs (qui n'étaient pas alors présents) — v. tome IV, la partie des Magistrats présidents de jurys, sur la présidence du chef du jury, — et que par conséquent ils n'ont pas défendu, mais seulement empêché l'admission de l'action.

(3) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls de la République, au cas d'exclusion de la provocation.

loi, et qui en outre, était, en présence de l'annalité de la magistrature, remise en question à chaque changement de magistrats, n'a sans doute guère été suivie que lorsqu'une pareille grâce de fait était approuvée par le sénat (1).

Juridiction libre du sénat du Principat.

6. Nous avons expliqué plus haut (2) la situation occupée par le sénat du Principat comme cour suprême de justice criminelle coordonnée au tribunal du prince. La justice ainsi rendue est considérée comme une justice plus libre que celle de la procédure criminelle ordinaire et renouvelle, jusqu'à un certain point, l'ancien *judicium populi*. Nous pouvons seulement rappeler ici que les infractions des officiers, même quand elles n'étaient pas de nature militaire, n'étaient déférées au sénat qu'exceptionnellement (3).

---

(1) Un citoyen s'était coupé la langue pour se soustraire au service lors de la guerre sociale ; *publicatis bonis* (par conséquent après la prononciation d'une condamnation pénale) *æternis vinculis puniendum* (*eum senatus*) (*censuit* Val. Max. 6, 3, 3). Ce fut certainement aussi avec l'autorisation du sénat que, d'après Tite-Live, 39, 18, 3, les magistrats chargés de l'instruction des Bacchanales *qui tantum initiati erant... nec earum rerum ullam, in quos jure jurando obligati erant, admiserant, eos in vinculis relinquebant* ; *qui stupris aut cædibus violati erant... eos capitali pœna adficiebant*. L'exécution de Q. Pleminius, qui fut incarcéré en 550 et machina de là d'autres crimes, faite en 560 en vertu d'un sénatus-consulte (Tite-Live, 29, 22, 10. 34, 44, 7) pourrait aussi être ramenée à cette idée ; cependant, d'après la relation qui nous a été transmise, Pleminius se trouve seulement en détention préventive et il n'y a pas eu de condamnation capitale régulière prononcée contre lui (cf. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls de la République, dans le territoire *militiæ*). — La détention perpétuelle des ennemis faits prisonniers qui se rencontre fréquemment dans l'application des lois de la guerre et de la loi martiale, a également pour fondement légal l'idée que l'ennemi a encouru la mort et est provisoirement gracié par le sénat.

(2) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls de l'Empire.

(3) Adultère : Pline, *Ep.* 6, 31. — *Vis* : Suétone, *Tib.* 30 : *Præfectum alæ de vi et rapinis reum causam in senatu dicere coegit.*

LA GUERRE.

La division de l'autorité militaire entre le conseil administratif suprême de l'État, d'une part, et les magistrats munis de l'*imperium*, de l'autre, est une des institutions les plus essentielles de Rome. Nous devons ici étudier la participation du sénat à la formation des troupes; au partage du commandement consulaire; à l'extension de l'*imperium*; à l'établissement de commandements auxiliaires extraordinaires; à la répartition des troupes entre les divers titulaires de l'*imperium* et à la concession des deniers et des autres fournitures nécessaires pour l'armée; après quoi nous examinerons l'ordre chronologique de ces diverses résolutions et la façon dont elles se combinent entre elles. Puis nous terminerons en montrant comment, en revanche, le sénat n'intervient pas ou n'intervient qu'à titre secondaire dans le domaine de l'exécution des opérations militaires. Les rapports du sénat et des généraux en matière d'armistice et de conclusions de paix seront étudiés plus loin dans le chapitre des Relations extérieures.

I. Formation de troupes.

La formation de l'armée est un acte prévu par la constitution. Par conséquent, non seulement il n'y a pas besoin, mais il serait constitutionnellement inadmissible d'interroger le peuple à ce sujet. La question de savoir s'il y a lieu de former des armées et des flottes, ou de quelle façon on doit le faire, ou dans quelle mesure, n'a, en aucun temps, été soumise au peuple romain ; elle ne dépend même pas de lui en ce sens qu'il doit être interrogé avant la déclaration de guerre (VI, 1, p. 390); car l'appel sous les drapeaux des individus obligés au service n'a pas pour condition l'état de guerre, ou plus correctement le peuple romain n'est jamais en état de paix avec les pays étrangers dépourvu de traités (VI, 2, p. 207).

Au contraire, l'appel des individus soumis au service dépend en principe du conseil de la cité ; car, la constitution romaine ne connaissant pas d'armée permanente, la formation de l'armée est, en droit, un acte extraordinaire. Les rois respectueux des devoirs de leur charge ne doivent avoir appelé les citoyens sous les armes qu'après avoir soumis au sénat leur projet de levée et avoir pris à ce sujet son avis, que d'ailleurs ils n'étaient pas absolument obligés de suivre. La participation à la formation de l'armée peut donc être comptée parmi les droits primordiaux du sénat, et le droit du magistrat de former l'armée doit avoir été une des portions les plus essentielles de l'*imperium* auxquelles ait été lié l'assentiment préalable du sénat, depuis que le conseil de celui-ci a acquis une force obligatoire. Au cas de force majeure, la formation de l'armée peut, en face d'une nécessité extrême, être provoquée même par un particulier dans la forme de l'*evocatio* (1). On peut naturel-

(1) V. tome I, la théorie de la Représentation des magistrats, sur les fonctions de magistrat exercées par les citoyens en cas de force majeure dans le territoire *domi*.



lement encore moins refuser au magistrat le droit de faire en pareil cas sans autre formalité les citoyens prendre les armes. Mais cette faculté n'existe pour lui que dans la mesure où la force majeure le demande. Quand la procédure accélérée permise par la constitution romaine, le *tumultus*, doit s'appliquer dans le territoire *domi*, le magistrat peut s'y dispenser de toutes les autres formes plutôt que de l'interrogation préalable du sénat (1), qui, dans les institutions romaines, est pour ainsi dire toujours en permanence (p. 90 et ss.). Même dans le territoire *militiæ*, les enrôlements accélérés ont plus d'une fois été prescrits par un sénatus-consulte (2), quoique par la nature des choses il ait fallu fréquemment se passer là du vote du sénat (3).

La permanence de fait de la formation de l'armée.

Cependant, si la formation de l'armée n'est pas, dans son système, nécessairement annuelle ni soumise à un minimum fixe (4), et si elle est par suite soumise à la délibération préalable du sénat, l'État romain est arrivé, à une époque qui remonte bien au delà des débuts de notre tradition, non pas, il est vrai, à l'existence d'une armée permanente, mais à l'existence d'une levée permanente de l'armée, et le droit de délibération préalable des sénateurs a reçu par là une certaine limita-

(1) Tite-Live, 32, 26, rapporte un exemple de l'an 556, dans lequel le préteur urbain, après avoir consulté le sénat, quitte la ville sans troupes et requiert et enrégimente en route les citoyens propres à porter les armes. De même, Tite-Live, 40, 26. Le *tumultus* est au reste sans doute aussi décrété par le sénat pour faciliter les enrôlements (p. 317, note 2).

(2) Tite-Live, 35, 2, 7 : *Si tumultus in Hispania esset, placere tumultuarii milites extra Italiam legerentur*. Le même, c. 23, 8 : *Placere senatui ad eum exercitum quem haberet* (le préteur de Sicile), *tumultuariorum militum ad duodecim milia et quadringentos equites scriberet*. De même, 37, 2, 8.

(3) Un exemple de l'époque ancienne est donné par Tite-Live, 31, 2, 5, sur l'an 553 : *P. Ælius consul in Gallia cum audisset a Bois ante suum adventum incursiones in agros sociorum factas, duabus legionibus subitariis tumultus ejus causa scriptis*. César procède de même comme préteur en Espagne ultérieure (Plutarque, *Cæs.* 12 : Δέκα σπείρας συναγαγεῖν πρὸς ταῖς πρότερον οὔσαις εἴκοσι). Il est inutile d'étudier ici l'étendue avec laquelle il a été fait usage du *dilectus tumultuarius* provincial pendant les guerres civiles.

(4) La relation des annales sur l'an 407 : *Tributo ac dilectu supersessum* (Tite-Live, 7, 27, 4), prouve, alors même qu'elle ne serait pas historique, que, dans l'opinion de nos autorités, il était encore légalement possible au commencement du v[e] siècle que le consul n'exerçât pas ses droits de général.

tion. L'histoire du tribunat militaire montre combien cela s'est produit tôt: l'emploi de ce tribunat pour remplacer la magistrature supérieure n'est parfaitement concevable qu'à condition qu'il fut aussi permanent que cette magistrature elle-même, et, la levée de l'armée et la nomination des officiers ayant toujours lieu en même temps dans le système romain, il faut que, dès l'époque où cette représentation a été admise, par conséquent peut-être dès la fondation de la République et en tout cas dès une de ses premières phases (1), la formation de l'armée ait eu lieu non pas précisément tous les ans, mais cependant avec une permanence de fait. Une formation permanente de l'armée implique en outre un chiffre minimum de troupes permanent. On ne peut déterminer quel était primitivement ce chiffre: le nombre six, qui est le chiffre arrêté du tribunat militaire politique, implique qu'à l'époque où le tribunat fut employé à cette représentation la levée annuelle était la *legio* unitaire (2); mais cela ne suffit pas pour déterminer la force de l'armée ordinaire annuelle d'alors. La suite du développement du tribunat militaire montre que l'organisation postérieure, dans laquelle quatre légions de quatre à cinq mille hommes étaient mises chaque année sous les armes, existait déjà certainement vers le milieu du ve siècle et peut facilement avoir existé alors depuis longtemps (3). L'appel sous les drapeaux nécessaire à cette fin avait lieu même lorsque le service se trouvait en fait consister plutôt en exercices de campa-

(1) Il n'y a aucun fond à faire sur la tradition selon laquelle le tribunat consulaire aurait été introduit en 310 ; il peut avoir appartenu aux institutions primitives de la République (v. tome III, la théorie du Tribunat consulaire, sur le rapport des tribuns consulaires et des tribuns ordinaires).

(2) V. tome III, la même théorie, *loc. cit.*

(3) Le maintien du chiffre 6 pour le tribunat militaire politique n'implique pas son maintien pour le tribunat militaire en général. Le transfert aux comices, en 392, de l'élection de six tribuns militaires, est un argument pour que, dès cette époque, il n'y ait pas eu annuellement qu'une légion sous les armes; car il est impossible que la nomination des officiers par les magistrats ait été écartée en principe dès ce temps-là (v. tome IV, le début de la section des *tribuni militum a populo*). La loi de 443, en vertu de laquelle les comices nomment annuellement seize tribuns militaires, implique positivement la levée faite régulièrement chaque année de quatre légions, des officiers desquelles le tiers restait nommé par les magistrats.



gne qu'en opérations de guerre (1); mais il pouvait et il devait souvent faire défaut, lorsque les circonstances ne permettaient pas de libérer les soldats sous les armes l'année précédente dans le cours de cette année. De là vint la règle, qui n'a guère pu être fixée législativement, mais que nous voyons observée par une pratique constante, selon laquelle chaque consul a le droit et le devoir de former ou tout au moins de diriger une « armée consulaire », c'est-à-dire une armée de deux légions (2) et a l'été de son année de pouvoir pour l'exercice de ce commandement. Dans la mesure où il fallait pour l'application logique de ce système, qui est le fondement de la bonne préparation militaire du peuple romain, une formation de l'armée, — et à l'époque ancienne, avant l'extension du service aux mois d'hiver, la conduite de l'armée devait nécessairement être précédée par sa formation, — le sénat n'était pas en situation de l'empêcher, même dans la période du plein développement de son pouvoir : elle appartenait, en réalité, comme l'administration de la justice, aux fonctions ordinaires du magistrat : la question de savoir si les citoyens devaient y être appelés ne pouvait être résolue négativement et par conséquent ne pouvait être posée que pour la forme.

Les relations du sénat et du commandement consulaire.

Ce rapport légal des pouvoirs des consuls et du sénat a dominé le système de formation de l'armée de la République romaine. Il est dit dans des textes innombrables qu'un sénatus-consulte précède l'enrôlement régulier des armées consulaires (3) et il n'y a aucune preuve que cet enrôlement ait jamais

(1) Le système militaire romain ne connaît pas théoriquement, autant que nous sachions, d'exercices de campagne ; mais, si les consuls sont invités à opérer avec leurs troupes hors de Rome, ou, conformément au langage de la période moderne, si l'Italie leur est attribuée comme département officiel, cela aboutit fréquemment à des manœuvres de campagne qui à la vérité étaient en général accompagnées d'applications pratiques dans le Nord de la péninsule. A l'époque la plus ancienne, cette façon d'agir était exclue par la situation géographique de Rome, et « les troupes à exercer » (*exercitus*) n'avaient à peu près comme champ d'exercice que le Champ de Mars (VI, 1, p. 243).

(2) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur la division des légions.

(3) Deux des exemples peuvent être rapportés ici. En l'an 554, la levée de l'armée est prescrite pour la guerre de Macédoine dans Tite-Live, 31, 8 : *De exercitibus consulum prætorumque actum. Consules binas legiones*



eu lieu à l'encontre ou seulement en l'absence de la décision du sénat. A ce point de vue, la formation de l'armée reste ce qu'elle était à l'origine, un acte extraordinaire subordonné à la consultation préalable du sénat. Mais d'un autre côté, notre tradition ne nous parle jamais expressément, et son silence est parfois très éloquent (1), de la nécessité de l'autorisation du sénat pour cette formation de l'armée ; il se manifeste au contraire partout que le sénat ne peut pas efficacement empêcher la constitution ou le cas échéant la prise de direction d'armées consulaires par les consuls en exercice, qu'il ne peut refuser les votes que le magistrat lui demande à ce sujet. Le point le plus extrême jusqu'auquel le sénat se soit permis d'aller là, c'est, au cas où des consuls prenaient la direction d'armées consulaires déjà en campagne, de leur refuser de les remettre au complet (2). Le droit du sénat sur la formation des armées, qui est, en principe, général, ne s'exerce efficacement qu'en tant que le droit des consuls à leur commandement habituel n'est pas touché par là.

---

scribere jussi, veteres dimittere exercitus... et consules duas urbanas legiones scribere jussi. Ces six légions sont indiquées comme constituant alors la totalité des forces militaires, dans lesquelles d'ailleurs, ainsi qu'il arrive fréquemment, on ne tient pas compte des armées qui sont en Espagne. Pour l'année 572, où les circonstances sont ordinaires (*consulibus nulla — provincia — præter Ligures quæ decerneretur erat*), on décide selon Tite-Live, 40, 1 : *Dilectus habere consules jussi.* Ils forment en conséquence pour leurs deux commandements quatre nouvelles légions, chacune de 5200 hommes et de 300 cavaliers, et envoient en outre en Espagne comme troupes de renfort 4000 hommes et 200 cavaliers.

(1) Nous avons déjà remarqué tome I, dans la théorie du Commandement militaire, au sujet de la formation de l'armée, que Polybe, 6, 19, en exposant quelle est la dépendance des consuls envers le sénat, ne parle pas du *dilectus*.

(2) Tite-Live, 28, 45, 13, sur l'an 549 : *Scipio cum ut dilectum haberet neque impetrasset neque magnopere tetendisset, ut voluntarios ducere sibi milites liceret tenuit* ; de même Appien, *Lib.* 7. Tite-Live, 42, 10, 12, sur l'an 582 : *Postulantibus* (les *Ligures* sont attribués comme *provincia* aux deux consuls) *deinde, ut novos exercitus scribere aut supplementum veteribus liceret, utrumque negatum est,* afin de les forcer à faire une proposition désirée par le sénat. Dans les deux cas, les sénatus-consultes ne retirent aucunement le commandement aux consuls ; mais, dans un cas, ils les renvoient à compléter leur effectif par l'enrôlement des volontaires et dans l'autre ils leur refusent de le compléter.

Le droit de faire des levées accordé par le sénat aux magistrats comporte en général une détermination du nombre des soldats à enrôler. Le chiffre n'a peut-être été expressément laissé à la discrétion du magistrat qui faisait la levée, qu'une seule fois au profit du dictateur Q. Fabius Maximus, tout puissant dans le sein du sénat, après la bataille du lac Trasimène (1). Mais le chiffre des hommes à enrôler a pu, au cas de *tumultus*, rester plus d'une fois livré au gré du magistrat. Fixation du chiffre.

La différence des magistratures ne change, autant que nous sachions, rien aux droits du sénat par rapport aux levées. Il est possible, sans pouvoir être prouvé, que le dictateur ait eu à ce point de vue une situation plus indépendante (2). En général, la formation de l'armée dépend, dans la mesure où elle a lieu à Rome en vertu des besoins ordinaires, de la compétence des consuls, et elle n'est faite qu'exceptionnellement par le préteur, même lorsque les troupes sont destinées à être mises sous un commandement prétorien (3). Lorsque le commandement ordinaire a été transféré par Sulla de la magistrature à la promagistrature, le droit de faire les enrôlements est resté à la magistrature : c'est le consul qui forme l'armée qui doit être commandée par lui comme proconsul ou par un autre comme propréteur. Mais les enrôlements ne sont demeurés une prérogative consulaire que parce que le sénat charge de cette fonction en général les consuls et en charge les préteurs seulement en vertu de considérations spéciales. Il est advenu que le sénat, mécontent de la conduite des consuls, les ait confiés à un préteur (4). Les divers magistrats qui font les enrôlements.

(1) Tite-Live, 22, 11, 2 : *Decretum ut... scriberet... ex civibus sociisque quantum equitum ac peditum videretur... Fabius duas legiones se adjecturum ad Servilianum exercitum dixit.*

(2) La nomination d'un dictateur peut avoir entraîné d'elle-même le *tumultus* comme le *justitium* (p. 267, note 1) ; tout au moins Tite-Live, 6, 38, 8. 7, 9, 6. 9, 29, 4, ne mentionne pas là de sénatus-consulte. Mais nous montrerons, au sujet de la nomination des magistrats, que l'établissement de la dictature dépendait lui-même en fait du sénat.

(3) V. tome III, les théories du Consulat et de la Préture, sur le *dilectus* et la représentation du consul par le préteur.

(4) V. tome III, la théorie du Consulat, *loc. cit.*

Admission de volontaires.

Autant la diversité des magistratures fait peu de différences pour le droit du sénat, autant il importe peu que le recrutement des troupes soit accompli en vertu de la loi ou par l'admission de volontaires (1). Même dans le second cas, le magistrat a besoin de l'autorisation du sénat. Le droit de faire des enrôlements, emporte toujours celui d'admettre des volontaires, les volontaires devant d'ailleurs être compris dans le calcul du maximum lorsque, comme c'est la règle, un maximum a été imposé au magistrat recruteur (2). A l'inverse, il est arrivé que le sénat ait refusé au magistrat le droit de faire le *dilectus*, mais lui ait accordé celui de recevoir des volontaires (3).

Appels complémentaires.

Enfin le droit du sénat est le même, que la formation de troupes se présente comme aboutissant à la constitution de corps nouveaux ou à l'introduction d'hommes supplémentaires dans les vides produits par congés ou par cas fortuit dans les corps d'armée sous les armes. Les dispositions prises d'année en année par le sénat au sujet de la formation de troupes comprennent toujours la mise au complet des légions transmises de l'année précédente (4.)

Appel des alliés.

Au droit de former des troupes de citoyens correspond, comme

(1) Les exemples sont fréquents, même pour les temps anciens (Tite-Live, 3, 57, 9. 10, 25, 1. 42, 32, 6. c. 34, 6. 10. Denys, 10, 43). Depuis qu'on n'a plus tenu compte de la capacité déterminée par le cens, la formation de l'armée a eu pour base régulière les enrôlements volontaires (VI, 1, p. 338). A cette époque, les hommes, après avoir été formés en cohortes et avoir été armés au lieu des enrôlements, par les agents de recrutement (*conquisitores*) étaient conduits à Rome et étaient passés en revue par le consul (Varron, *De r. r.* 3, 2, 4 : *Cum ad rem publicam administrandam hæc* -- la *villa publica* au Champ de Mars — *sit utilis, ubi cohortes ad dilectum consulis adductæ considant, ubi arma ostendant*).

(2) Le fait que le centurion M. Centenius Pœnula obtient 8000 soldats et y adjoint à peu près autant de volontaires (Tite-Live, 25, 19) s'accorde avec le caractère suspect de l'ensemble de la relation. La considération de la solde suffit à exclure l'admission d'un nombre exagéré de volontaires.

(3) Tite-Live, 28, 45, 13 (p. 280, note 2). Le sénat invitait sans doute aussi les généraux à provoquer l'engagement volontaire de soldats ayant déjà servi qu'on ne voulait plus soumettre à un enrôlement forcé (Tite-Live, 31, 8, 6. c. 14, 2. 32, 4, 3).

(4) Tite-Live, 29, 13, 8 : *Consules dilectum habere instituerunt et ad novas scribendas in Bruttios legiones et in ceterorum — ita enim jussi ab senatu erant — exercitum supplementum.* On trouve partout d'autres exemples.

étant de même nature, quoique naturellement plus récent (1), celui de convoquer les contingents des alliés italiques (VI, 2, p. 300) ou non italiques (VI, 2, p. 306) et des sujets (VI, 2, p. 376). Le magistrat ne peut non plus exercer ce dernier, en dehors de cas de force majeure, qu'avec l'assentiment du sénat. Les forces non-italiques n'ont été, sous la République, employées que rarement et d'une façon irrégulière (2). Au contraire les contingents des villes alliées italiques ont, tant qu'il y en a eu, été levés constamment. La fixation du nombre de troupes à fournir par chaque cité dans un cas donné paraît avoir encore été laissée par le sénat à l'arbitraire du général dans les limites des traités au commencement de la guerre d'Hannibal (3). Mais, à partir de la fin de cette guerre, le sénat fixe aux magistrats, pour la levée des alliés comme pour celle des citoyens, un maximum total tant pour l'infanterie que pour la cavalerie (4). La répartition entre les différentes cités alliées semble leur avoir été laissée même postérieurement (5), sauf que naturellement toute cité

(1) Le plus ancien témoignage des annales qui nous ait été conservé se rapporte à l'an 458, où 15000 alliés sont adjoints à l'une des armées consulaires et 12000 à l'autre (Tite-Live, 10, 18) ; en fait, l'appel des contingents alliés est aussi ancien que l'hégémonie de Rome sur le Latium et remonte sûrement à l'époque royale.

(2) Il n'y a pas d'intérêt pour le droit public à relever tous les actes extraordinaires de ce genre. C'est ainsi par exemple qu'en 576, à la suite d'une alarme, le consul demande des troupes, sur l'ordre du sénat, aux cités de la Gaule cisalpine qui ne faisaient pas alors partie de l'Italie (Tite-Live, 41, 5).

(3) Au commencement de la guerre d'Hannibal, dans les circonstances normales, deux légions étaient affectées à chacun des consuls et l'on s'en remettait à eux de fixer le contingent des alliés (*et socium quantum ipsis videretur*: Tite-Live, 21, 17, 2). Naturellement, après la bataille du lac Trasimène, on fit pour les alliés la même chose que pour les citoyens (p. 281, note 1). Il s'accorde bien avec cela que, selon Tite-Live, 23, 24, 8, le préteur L. Postumius lève à sa guise des contingents des *socii ab supero mari*. Pendant la guerre d'Hannibal, on ne rencontre pas de sénatus-consulte réglant numériquement le contingent des alliés; le sénatus-consulte mentionné dans Tite-Live, 26, 17, 1, n'est pas un sénatus-consulte de cette espèce.

(4) Tous les envois de troupes en Espagne cités p. 286, note 1, et en général tous ceux qui ont été faits à la même époque ou depuis paraissent avoir été réglés de cette façon.

(5) Polybe, 6, 21, 4 : Οἱ τὰς ὑπάτους ἀρχὰς ἔχοντες παραγγέλλουσι τοῖς ἄρχουσι τοῖς ἀπὸ τῶν συμμαχίδων πόλεων τῶν ἐκ τῆς Ἰταλίας, ἐξ ὧν ἂν βούλωνται συστρατεύειν τοὺς συμμάχους διασαφοῦντες τὸ πλῆθος καὶ τὴν ἡμέραν καὶ τὸν τόπον εἰς

alliée doit nécessairement avoir eu la faculté de recourir au sénat au cas d'abus, quoique nous n'en ayons pas d'exemples positifs. Les secours fédéraux fournis par des cités alliées indépendantes rentrent dans le cercle de la politique extérieure et y trouveront leur place.

Relativement à la flotte qui est formée pour partie par le peuple romain (VI, 1, p. 337), pour partie par les villes alliées italiques ou non (VI, 2, p. 305), le magistrat a besoin d'une autorisation symétrique du sénat. Là encore ce dernier semble, à l'époque ancienne, avoir fréquemment laissé à l'appréciation des magistrats la détermination du chiffre et de la nature des hommes et des embarcations à fournir par les cités alliées (1).

Règlement de la capacité. La capacité requise chez les officiers et les soldats était déterminée en général par la loi, en particulier par l'appréciation du magistrat. Cependant les dispositions du sénat ont fréquemment exercé là une influence décisive. La suspension des nominations d'officiers faites par les comices ne peut être prononcée que par le peuple (2). Mais le sénat a souvent réglé à titre extraordinaire la capacité des officiers, de ceux nommés par les comices aussi bien que de ceux nommés par les magis-

---

ὃν δεήσει παρεῖναι τοὺς κεχριμένους. Tite-Live, 34, 56, sur l'an 561 : *Minucius consul... sociis et Latino nomini magistratibus legatisque eorum qui milites dare debebant edixit, ut in Capitolio se adirent : iis quindecim milia juniorum et quingentos equites pro numero cujusque juniorum discripsit et inde ex Capitolio protinus ire ad portam et ut maturaretur res, proficisci ad dilectum jussit.* Il est tout au moins difficile qu'il y ait eu, à cette époque, des listes officielles du cens de toutes les cités alliées : cf. tome IV, la théorie de la Censure, à la section de la confection des rôles, sur l'étendue de l'obligation au cens. Les traités doivent avoir posé des chiffres généraux, mais qui n'avaient certainement qu'une valeur comparative et qui ne liaient pas absolument les autorités romaines (VI, 2, p. 301). Il est aussi croyable, quoique cela ne puisse être conclu de Polybe, 2, 24, 5 et ss., que l'appel isolé n'était pas fait à la manière d'une simple opération mathématique ; il est parfaitement possible que toutes les cités n'y aient pas participé à chaque fois et que l'égalité ait été établie entre elles par un roulement s'étendant sur plusieurs années.

(1) Dans Tite-Live, 21, 17, 2, le sénat décide *classis quanta parari posset ;* on arme 220 pentères et 20 *celoces*.

(2) Tite-Live, 42, 31, 7. 43, 12, 7 ; cf. tome IV, la section des *Tribuni militum a populo*, sur leur élection par le peuple, *in fine*.

trats (1). On a soumis au peuple la formation de légions d'esclaves (2) et l'enrôlement d'hommes âgés de moins de dix-sept ans (3). Mais le sénat peut inviters le magistrats ou bien à enrôler de préférence des hommes ayant déjà servi, cas auquel on rencontre même des empiétements sur la limite d'âge fixée pour le service actif (4), ou à l'inverse à s'abstenir d'enrôler les citoyens ayant un long temps de service (5); de même, il peut, lorsque le général a un certain nombre d'hommes à congédier à la suite de la réception de contingents complémentaires ou d'un ordre de réduire l'effectif total, donner au général des instructions relatives au choix, en particulier, lui prescrire de conserver sous les drapeaux les hommes plus jeunes et moins éprouvés (6). Le sénat ayant le pouvoir d'approuver ou de repousser la levée, on ne peut lui refuser celui de subordonner l'approbation à des conditions (7).

Le droit du sénat de provoquer les levées de troupes n'a jamais été contesté théoriquement dans la période républicaine, mais nous le trouvons en décadence constante longtemps avant la chute de la République. Il se brisa au gouvernement d'outre- La décadence et disparition des formations de troupes faites par le sénat.

(1) Le sénat dispose, en 583, qu'un tribun militaire pris dans le sénat sera mis à la tête de chacune des quatre légions de réserve que doit lever le préteur (Tite-Live, 42, 35, 4); en 586, que tous les tribuns militaires qui seront nommés soit par le peuple soit par les consuls devront avoir administré une magistrature (Tite-Live, 44, 21, 2).

(2) Val. Max. 7, 6, 1.

(3) Tite-Live, 25, 5, 8.

(4) V. tome II, dans la théorie des Causes d'inéligibilité relative, le paragraphe du service militaire, sur les dix ans de service du temps des Gracques, 2e alinéa. En 583, le sénat décide *veteres centuriones quam pluri mos ad id bellum* (contre Persée) *scribi nec ulli qui non major annis quinquaginta esset vacationem militiæ esse* (Tite-Live, 42, 33, 4, rapproché de c. 31, 4, et 40, 26, 7).

(5) Le sénat interdit au consul de soumettre aux enrôlements forcés pour la guerre de Macédoine, en 554, les citoyens sortis avec leur congé de l'armée victorieuse d'Afrique (Tite-Live, 31, 8, 6); tandis qu'à l'inverse ces citoyens furent choisis de préférence lors des enrôlements de 556, où ils n'étaient protégés par aucune prohibition (Tite-Live, 32, 9, 1). Dispositions analogues dans Tite-Live, 26, 28, 13.

(6) Tite-Live, 26, 8, 7. 8. 31, 8, 8. 34, 56, 8. 39, 38, 11. 40, 36, 10. 43, 12, 4.

(7) La restriction exceptionnelle du *dilectus* à une partie des tribus (VI, 1, p. 186, note 3) doit aussi avoir été décidée par le sénat.

mer. La formation et le complément des légions étaient théoriquement sur le même pied (p. 282) d'autant plus que le sénat pouvait, comme nous verrons plus tard, en provoquer la dissolution. Mais néanmoins son influence était bien plus grande dans le premier cas que dans le second. Si la puissance du sénat, qui marche essentiellement avec son action sur la formation des troupes, nous paraît bien plus intense pendant les grandes guerres du VI[e] siècle que dans la période de la République qui suit, cela vient sans doute en partie de ce que les annales de Tite-Live, qui nous ont seules conservé l'image de la pénétration constante du sénat dans le gouvernement, ne nous sont conservées que pour la première époque. Mais l'équilibre politique se déplace aussi progressivement alors au désavantage du sénat, et au profit non pas de la magistrature en général, mais des gouverneurs, principalement parce que la formation de la légion est de plus en plus remplacée militairement par sa remise au complet. C'est là un changement de fait plus que de droit, qui était la conséquence nécessaire de l'extension de la puissance romaine au delà des frontières de l'Italie, et il commence aussi avec elle (1), s'il n'arrive à sa conclu-

(1) Les commencements peuvent être suivis clairement dans les deux Espagnes, bien que les lacunes des relations de Tite-Live laissent des doutes multiples sur les détails. Selon toute apparence, chaque province a été munie de deux légions lors de l'organisation définitive, en 558 (selon Tite-Live, 33, 26, 4, une légion y est envoyée à chacune pour se joindre à la garnison existante ; selon Tite-Live, 39, 38, 11, il y a, en Espagne, quatre légions ; autre allégation contradictoire non pas précisément dans Tite-Live, 39, 30, 12, mais dans Tite-Live, 38, 36, 3 : *Hispaniis singulæ legiones quæ tum in iis provinciis erant decretæ*). L'envoi de légions complètes, auquel était vraisemblablement toujours lié le rappel de celles qui se trouvaient là, est rapporté en 574 (Tite-Live, 40, 36, 8) et 577 (Tite-Live, 41, 9, 3), mais il peut avoir eu lieu plus souvent et avoir été omis ailleurs dans les relations. Cependant d'autre part l'envoi de simples renforts régulièrement attesté (Tite-Live, 34, 56, 8. 36, 2, 8. 37, 50, 12. 39, 20, 3. 40, 1, 7. c. 18, 6. c. 44. 41, 15. c. 21. 42, 1. c. 10, 13. c. 18, 6. 43, 12), implique qu'en règle générale ce changement de légion n'avait pas lieu. On peut invoquer dans le même sens le fait qu'en 570 les anciens gouverneurs demandèrent le rappel des anciennes légions ou de quelques-unes d'entre elles et qu'il fut refusé sur les instances des nouveaux (Tite-Live, 39, 38). Mais avant tout l'invitation faite par le sénat en 574 de donner leur congé à tous les légionnaires appelés au service avant 568 (Tite-Live, 40, 36) prouve une permanence de fait du service qui n'aurait pas pu se produire en présence d'un renouvellement constant



sion que sous le Principat, avec la suppression de la dissolubilité des divers corps de troupe jusque-là maintenue en théorie et avec l'introduction de l'armée permanente. — Un autre affaiblissement de la puissance du sénat fut provoqué par une conséquence du gouvernement d'outre-mer, par l'accroissement des levées de troupes extra-italiques. La formation de troupes faite à Rome était soumise au contrôle du sénat, même lorsqu'elle avait lieu selon la forme accélérée. Dans les provinces, surtout dans les provinces lointaines, le gouverneur docile lui-même ne pouvait, en pareil cas, qu'agir sous sa propre responsabilité, et lui seul pouvait décider s'il fallait consulter le sénat sur la levée ou y procéder sans autre forme. Il faut ajouter qu'en même temps que tout l'empire se peupla de citoyens, le recrutement des troupes de citoyens cessa de pouvoir se faire exclusivement à Rome et en Italie. Enfin le dernier coup donné au gouvernement du sénat fut l'émancipation des généraux de l'autorité du sénat par les comices : la loi sur laquelle se fonda le droit consulaire de César de faire des levées (1) fut le point de départ du système qui écarta, sous le Principat, le sénat de la formation de l'armée. Un reste de ses anciens pouvoirs a d'ailleurs subsisté jusque sous l'Empire, en s'y limitant au recrutement forcé fait en Italie et dans les provinces du sénat (2).

Congé des soldats.

Si l'enrôlement des soldats ne peut avoir lieu sans l'adhésion du sénat, il n'en est pas de même de leur renvoi. L'entrée au service ayant toujours lieu sans terme extinctif légal, la con-

des légions. Il est probable que la même chose a eu lieu à la même époque dans les autres provinces et que les nécessités de l'administration militaire ont partout été victorieuses des exigences de la politique intérieure. Les armées consulaires envoyées dans les provinces au cas de guerres proprement dites étaient régulièrement ramenées par leurs généraux, comme celle d'Espagne l'a été par Caton (Tite-Live, 33, 43, 3. 34, 44, 8. c. 46, 3); au contraire, les garnisons permanentes ont de plus en plus été simplement complétées par des renforts et, au cas le plus favorable, on n'y a congédié que les hommes des classes les plus anciennes.

(1) Cf. tome III, la théorie du Consulat, sur le *dilectus*.

(2) Cf. tome V, les chapitres de l'Imperium ou puissance proconsulaire du prince et de l'Administration des provinces impériales, sur le *dilectus*. C'est aussi sans doute à cela que se rattachent les délibérations de Tibère avec le sénat *de legendo vel exauctorando milite* (v. au même tome, le chapitre des Affaires étrangères, sur l'administration militaire, 1re note).



tinuation en est normale et le sénat ne peut intervenir à ce sujet contre la volonté du magistrat : il ne peut ni forcer le général à licencier les soldats placés sous son commandement (1), ni à l'inverse l'empêcher de les licencier à la date qui lui plaît (2). C'est seulement au moment du renouvellement de la magistrature que le sénat peut amener le renvoi des soldats en ne confiant pas à nouveau le commandement sur eux.

II. Détermination des commandements consulaires.

Influence du sénat sur les compétences consulaires.

L'établissement de commandements fractionnés (*provinciæ*) que nous avons expliqué antérieurement (3) est inconciliable avec le gouvernement royal. Tant qu'il n'y a eu qu'un chef et qu'une armée, le commandement a été unitaire, en droit toujours et en fait généralement ; la division accidentelle des troupes ne s'est présentée exclusivement qu'à titre militaire. La question de savoir s'il fallait lever une armée a donc bien pu être soumise au sénat de la Rome la plus ancienne ; mais l'influence exercée sur la division du commandement et des troupes, qui est le meilleur fondement de l'autorité du sénat, est, par son essence et son origine, quelque chose de différent de l'influence sur la formation de l'armée et de plus récent qu'elle.

Depuis l'établissement de la République, il y a eu en principe deux chefs existants l'un à côté de l'autre ; mais l'histoire

(1) Le sénat peut provoquer la retraite du magistrat ; il n'y a pas, à ma connaissance, d'exemple qu'il l'ait forcé à congédier ses soldats. Il est même arrivé qu'un consul auquel le sénat confiait, outre deux nouvelles légions, deux anciennes exclusivement pour les licencier, les ait au contraire remises à un préteur (Tite-Live, 32, 9, 5. c, 26, 2).

(2) C'est ainsi que le consul de 463, L. Postumius Megellus licencie son armée au lieu de la remettre à son successeur, comme le souhaitait le sénat (Denys, 17-18, 5). Naturellement le magistrat agit là d'ordinaire d'accord avec le sénat (Tite-Live, 32, 3, 7. 40, 17, 7).

(3) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur la répartition des fonctions militaires.



du tribunat militaire prouve que l'armée républicaine resta d'abord unitaire (p. 278). Selon les institutions normales de cette époque, les deux consuls doivent avoir rempli en même temps les fonctions de généraux et s'être succédé dans le commandement en chef jour par jour (1). C'est seulement depuis que, nous ne savons quand, mais dès une période précoce de la République, la levée annuelle de deux armées consulaires distinctes eût remplacé la formation unitaire de l'armée (2) que le commandement unitaire fut abandonné. Non pas, il est vrai sans réserves; car, au sens légal, la circonscription consulaire *militiæ* a continué jusqu'à Sulla à comprendre, par opposition à la ville de Rome, tout le territoire romain ou non-romain, et, lorsque deux armées consulaires opéraient en commun, le commandement alternait comme auparavant entre les deux collègues, et le consul qui ne l'avait pas pour le moment commandait sous les ordres de son collè-

(1) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur l'opposition de la collégialité et des divisions de compétence, et sur la collégialité dans le commandement en chef. En pratique, on aurait pu, par un accord de volonté qui fut certainement toujours licite, mettre à la place un partage des commandements de l'infanterie et de la cavalerie ou encore diviser la phalange en deux masses. Mais, si l'introduction de la dualité de commandement avait eu pour suite l'établissement d'une double armée, il se serait certainement conservé quelque trace du fait que chaque consul aurait autrefois commandé une légion. Il semble, à l'inverse, que c'est seulement la décomposition de l'ordre de phalange en ordre manipulaire qui a provoqué la division des troupes entre les deux consuls; quand la *legio* commandée alternativement par l'un des consuls eut été remplacée par cent vingt manipules, chaque consul en prit soixante et l'*exercitus consularis* postérieur se trouva ainsi formé.

(2) P. 278. Nos annales considèrent à tort cette division comme aussi ancienne que la République. Cf. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le tirage au sort des terrains d'opération entre les consuls. — Nous ne nous occupons ici que de l'existence simultanée de deux armées consulaires. Le tribunat militaire consulaire fournit la possibilité d'établir plus de deux commandements en chef. Mais il est également possible et peut-être même plus vraisemblable qu'en pareil cas, tant que l'armée a été unique, le commandement ait été exercé, par voie de roulement journalier, à la fois par tous les tribuns en fonctions près d'elle, et que depuis l'introduction du système des quatre légions annuelles, chacune des demi-armées ait eu à sa tête plusieurs tribuns militaires. Cependant il est inutile de s'attarder sur cette question, attendu qu'il ne s'est pas conservé de témoignages dignes de foi sur la division du commandement entre les tribuns consulaires.

gue. Mais cela rendit possible l'existence simultanée de deux commandements en chef, puisque les deux collègues avaient toujours à s'entendre sur le partage des troupes et que, par un accord aussi, chacun pouvait prendre et prenait généralement pour lui un territoire d'opérations propre, la *vincia* ou *provincia*. Cette entente relative à la division des troupes et à celle du territoire est en première ligne l'affaire des magistrats qui appelaient le sort à leur aide pour toutes deux et d'ordinaire en même temps pour toutes deux (1). L'intervention du sénat dans la division du territoire d'opérations est indubitablement inconnue aux institutions républicaines primitives ; elle est même en contradiction avec elles. Mais pourtant son « avis » est devenu là de bonne heure déterminant ; ce n'est pas seulement parce qu'en cas de différend entre les collègues le sénat était l'intermédiaire désigné ; c'est surtout parce que, dans les premiers temps de la République, où les consuls ne pouvaient arriver au commandement sans appel sous les armes des individus astreints au service, et où cet appel était donc soumis au sénat au début de chaque année encore plus régulièrement que dans la suite, les consuls ne pouvaient se dispenser d'exposer au sénat les mesures qu'ils comptaient exécuter à l'aide de cette levée et parce qu'en conséquence, si les sénateurs indiquaient, dans leurs propositions de résolutions relatives à la levée, des lignes de conduite conformes à ces intentions ou en contradiction avec elles, les consuls ne pouvaient pas se dispenser, pour arriver à la levée, de soumettre aussi ces lignes de conduite au vote. Les instructions données par le sénat aux

(1) Le *comparare sortirive* consulaire se rapporte partie aux troupes, partie aux territoires d'opérations (v. tome I, la théorie de la Collégialité, sur la division des légions et le tirage au sort des terrains d'opération). Les deux actes peuvent se présenter séparés ; si les deux armées consulaires sont nouvellement formées, le tirage au sort des légions n'est pas réalisé par celui des *provinciæ*, et les consuls ont dû nécessairement procéder à deux tirages. Le tirage au sort des légions peut aussi avoir lieu sans division du terrain d'opérations. Ordinairement les deux actes se confondent. Le second seul a une importance politique et c'est seulement à lui que se rapporte l'action du sénat ; néanmoins il est essentiel d'avoir présent à l'esprit le double objet de la fixation des compétences consulaires.



consuls pour la prochaine année militaire (1) ne sont pas des ordres ayant une force obligatoire comme ceux donnés par le peuple aux magistrats, mais des vœux autorisés dont le poids est d'autant plus grand que le magistrat auquel ils s'adressent les a en général reçus lui-même du sénat et s'est entendu sur eux avec lui. Tant que l'activité militaire des magistrats romains s'est restreinte à l'Italie, en y comprenant les territoires qui la bornent au Nord, le sénat n'est pas allé plus loin ; le commandement consulaire a même gardé postérieurement son indépendance dans ce territoire, en ce sens que les instructions du sénat y laissent en principe au général un champ fort large et ne limitent son initiative que dans une faible mesure (2). L'inobservation de ces limites peut de sa part être justifiée par les circonstances (3) et même leur observation être considérée comme blâmable (4) ; quand leur inobservation est désapprouvée, cette désapprobation ne trouve souvent son expression que dans le refus du triomphe au magistrat par le sénat. Néanmoins il y a déjà, sous la République ancienne encore enfermée dans l'Italie, une limitation essentielle de pouvoirs du magistrat dans le droit du sénat de lui donner au début de chaque année des conseils et des instructions relativement à ses actes d'exécution administratifs et militaires ; il y a là le germe et la semence du gouvernement commençant du sénat.

En Italie ;

---

(1) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le commandement consulaire en Italie.

(2) Assurément la limitation est la règle ; cf. par exemple Tite-Live, 27, 7 : *Italia ambobus — consulibus — provincia decreta, regionibus tamen partitum imperium, Fabius ad Tarentum, Fulvius in Lucanis ac Bruttiis rem gereret,* et c. 37, 10 : *Provinciæ iis non permixtæ regionibus, sicut superioribus annis, sed diversæ extremis Italiæ finibus, alteri... Bruttii Lucani, alteri Gallia... decreta.* Mais le sénat n'est aucunement autorisé à limiter par exemple le rôle d'un des consuls à la construction d'une route. S'il est dit sur l'an 594 : *Pomptinæ paludes a Cornelio Cethego, cui ea provincia evenerat, siccatæ agerque ex iis factus* (Tite-Live, 46), il résulte tout au plus de là que ce travail lui fut signalé comme désirable.

(3) V. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur le triomphe à raison d'une victoire remportée dans la province d'un autre.

(4) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le commandement en Italie.

Hors d'Italie.

L'extension au delà des mers de la domination romaine et l'établissement des gouvernements de province d'outre-mer (d'abord de ceux de Sicile et de Sardaigne en 527) a soustrait ces régions au commandement consulaire; les lois les soumettaient à des préteurs. Cependant, par dérogation à ces lois, le commandement y est d'ordinaire pris, dans les circonstances militaires graves, par l'un des consuls. Si l'établissement des prétures d'outre-mer avait eu lieu dans une période plus reculée, il aurait fallu pour cela un vote du peuple; en présence du développement déjà atteint alors par la suprématie du sénat, ce commandement consulaire était établi par le sénat (1). Pour les guerres d'outre-mer conduites hors des provinces, où les pouvoirs consulaires ne se trouvaient pas en conflit avec une loi, le consul de l'année avait toujours, pourvu qu'il se fût mis d'accord avec son collègue, un droit légal au commandement en chef (2). Mais en pareil cas, non seulement il y avait trop d'intérêt en jeu, mais le sénat avait, spécialement à l'aide du

---

(1) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le commandement consulaire outre mer, et tome III, la théorie de la Préture, sur la sortition depuis Sulla n° 5. Ajouter Tite-Live, 31, 48, 8 : *Potuisse (senatum) finire senatus consulto, ne per prætorem, sed per consulem (res) gereretur*. Cela est dit, à la vérité, relativement à la direction de la guerre en Italie du Nord, mais c'est, sans aucun doute, également vrai pour les cas dans lesquels des consuls étaient envoyés en Espagne, en Sardaigne, en Sicile.

(2) C'est ce que montrent les événements de 557, Tite-Live, 32, 28 ; v. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le commandement consulaire outre mer, dernière note. Le sénat veut prolonger le commandement de Macédoine entre les mains du consul de l'année précédente Flamininus. Les deux consuls refusent de faire statuer le sénat sur les provinces consulaires (car on ne peut comprendre autrement ce qui résulte clairement de la suite, à savoir que les consuls désobéirent au sénat, mais qu'il ne fut pas fait de sénatus-consulte excluant leurs prétentions), et ils se préparent à tirer au sort sans autorisation l'Italie et la Macédoine. Ils en sont empêchés par les tribuns et la décision sur les provinces consulaires est remise au sénat qui statue en faveur de Flamininus. Leur *comparare sortirive* ne dépend donc pas légalement d'un sénatus-consulte, et il y a eu besoin d'une intervention extraordinaire pour mettre en échec leur droit au commandement d'outre-mer. De même, lorsque les consuls de 552 et 553 vont en Afrique avec Scipion, en vertu de la décision, mais contre le vœu du sénat (v. tome II, la théorie de l'Extension de la durée des pouvoirs, sur la compétence des magistrats prorogés), la raison déterminante est évidemment qu'ils ont au commandement un droit, que le sénat peut bien paralyser à l'aide d'une loi au profit de Scipion, mais qu'il reconnaît cependant.



tribunat, de trop bons moyens indirects de paralyser l'action des consuls pour que ce droit reçût une application pratique. Autant que nous sachions, il n'y a jamais eu un consul qui ait exercé le commandement outre-mer autrement qu'avec l'autorisation du sénat (1). Cela finit même par être réglementé législativement par la loi de C. Gracchus de 631 (2) : en même temps qu'elle obligea le sénat à régler les compétences consulaires avant que la question de personnes n'eût été tranchée par les comices, elle supprima légalement le principe, déjà écarté depuis longtemps en pratique, selon lequel le consul avait le droit de choisir lui-même son département militaire (3).

Suppression du commandement consulaire depuis Sulla.

La constitution de Sulla abolit la détermination du commandement consulaire par sénatus-consultes ou plutôt elle abolit ce commandement lui-même. Ce qui avait jusqu'alors existé pour le territoire *domi* fut désormais étendu à toute l'Italie, et tous les commandements ordinaires devinrent spéciaux dans le sens où l'avaient été jusqu'alors les gouvernements prétoriens. Les consuls prennent place parmi les titulaires de ces commandements spéciaux, et, en compensation du droit de déterminer les compétences consulaires qui lui est retiré, le sénat reçoit celui de choisir annuellement deux des commandements spéciaux, et en général des plus importants, pour les consuls, ou plutôt, puisque ceux-ci ne commencent leurs fonctions militaires qu'à l'expiration de leur première année de pouvoir, pour les proconsuls (4). L'État romain n'a donc pas depuis

(1) La demande d'un commandement d'outre-mer formée par les consuls est rejetée par le sénat dans les années 560 (Tite-Live, 34, 43), 567 (Tite-Live, 38, 42), 582 (Tite-Live, 42, 10. 21).

(2) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur l'influence du sénat sur la répartition, et tome III, la théorie de la Préture, sur la sortition après Sulla, n° 5.

(3) Cicéron fait énergiquement ressortir cette idée, *De domo*, 9, 24 : *Provincias consulares... C. Gracchus... non modo non abstulit a senatu, sed etiam, ut necesse esset quotannis constitui per senatum lege sanxit.* Tout évident qu'il soit que le sénat n'a jusqu'alors exercé ce pouvoir qu'en fait et que le *ut necesse esset* est parfaitement exact, Willems, 2, 563, voit là une preuve du caractère apocryphe du discours.

(4) V. tome III, la partie du Consulat, sur l'*Imperium* militaire, et celle de la Préture, sur la sortition depuis Sulla, n° 5.

Sulla de général en chef, appelé par ses fonctions mêmes à la direction de la guerre, et, si une guerre excédant les limites des commandements spéciaux devient nécessaire à soutenir, il faut pour cela une disposition personnelle et législative émanant soit du sénat, soit des comices, sur laquelle nous insisterons au sujet du pouvoir exécutif (p. 314).

Influence du sénat sur les guerres faites par les gouverneurs.

Nous avons répondu par ces explications à la question de savoir dans quelle mesure le sénat peut concourir à l'ouverture de la guerre. Si par déclaration de guerre on entend, comme on doit le faire au sens strict, la suppression de l'état de paix international légalement établi, ni la magistrature ni le sénat n'ont jamais eu ce droit ni ne l'ont jamais revendiqué. Un sénatus-consulte ne suffisait même pas pour mettre fin à une suspension d'armes établie à long temps, d'après les principes arrêtés au commencement de la République (VI, 1, p. 392, note 2). En pareil cas, sauf naturellement quand il y avait légitime défense, la constitution requérait le concours des comices, le droit de délibération préalable du sénat, déjà étudié relativement à la préparation des lois, exerçant d'ailleurs là une influence saillante (p. 248). — En dehors du domaine des traités, l'état de guerre ne peut légalement être ouvert en ce sens qu'il existe toujours et forcément (VI, 2, p. 207); le consul, dans l'intérieur et à l'extérieur du territoire romain, le préteur à l'intérieur de son département ont le droit d'user de leurs armes contre tous. Le sénat n'a pas à déterminer le mode d'exercice de ce droit, par rapport au préteur, puisque celui-ci est déjà lié légalement par son département; mais il le fait par rapport au consul, en décidant avec lui s'il se servira de ses armes et dans quel milieu plus restreint il le fera, en décidant avec lui s'il convient de pousser cet état de guerre théorique à l'état pratique de guerre ouverte et dans quel milieu. Si le consul en vient aux armes dans le territoire ainsi convenu, on peut voir là en fait une guerre entamée avec la permission du sénat (1), et à

(1) C'est ainsi que le consul M. Claudius Marcellus demande, en 571, *litteris ad senatum missis, ut sibi in Histriam traducere legiones liceret* (Tite-Live, 39, 55, 4). En 583, le sénat envoie au consul une députation spéciale,



l'inverse s'il fait la même chose en dehors de ce territoire, on peut voir là une guerre entamée contre la volonté du sénat (1). Si, dans ce cercle, des cités sujettes se soulèvent contre Rome ou commettent quelque infraction, il n'a pas besoin d'autre ordre pour intervenir contre elles par les armes; mais le gouvernement romain, c'est-à-dire le sénat, peut donner des instructions au titulaire du commandement sur le point de savoir s'il y a ou non des raisons suffisantes d'intervenir, comme sur toute autre question administrative, et par conséquent les cités injustement traitées comme insoumises peuvent en appeler à lui et obtenir de lui réparation (2). Si un État ami de Rome sollicite son aide contre un autre État non allié, le général ne peut

ne bellum cum ulla gente moveat, nisi cum qua senatus gerendum censuerit (Tite-Live, 43, 1, 11).

(1) A. Manlius Volso, consul en 576, auquel la *Gallia* avait échu comme département officiel (Tite-Live, 41, 7, 8), se décide, après avoir réuni un conseil de guerre, à opérer immédiatement, sans consulter le sénat, contre les Histri qui reprennent les armes (Tite-Live, 41, 1, 1 : *Consilium de Histrico bello cum haberet consul, alii gerendum extemplo..., alii consulendum prius senatum censebant*). Il a ensuite à répondre de ce qu'il a commencé la guerre sans autorisation du sénat et du peuple et qu'il a quitté sa circonscription sans ordre, griefs qui se confondent tous deux. Car, si, après avoir combattu contre les Histri pendant les années 571-573, on était resté sans guerre avec eux pendant les deux dernières années, ils se présentaient de nouveau en ennemis d'une manière qui, même s'il avait existé un traité, eût légitimé des actes de défense. Le blâme n'est donc pas dirigé contre la guerre en elle-même, mais fondé sur ce que le sénat l'avait confiée au consul dans certaines limites et la lui avait par là même interdite ailleurs. Lorsque relativement à la guerre le sénatus-consulte et la loi sont cités l'un à côté de l'autre comme dans Tite-Live, 38, 45 : *Nationi non ex senatus auctoritate, non populi jussu bellum illatum... de omnibus his consultum senatum, populum jussisse* et c. 46, 9. 41, 7, 8. 42, 36, 1, et dans Salluste, *Jug.* 39 (VI, 1, p. 392, note 4) l'autorisation du sénat et la déclaration de guerre votée par les comices sont mises en parallèle.

(2) Lorsqu'en 567 le préteur commandant en Gaule fit désarmer, *speciem belli quærens*, les Cénomans qui vivaient en paix avec les Romains, ceux-ci portèrent leurs plaintes à Rome, et, après une information faite par le consul, leurs armes leur furent restituées et le préteur fut suspendu (Tite-Live, 39, 3). Lorsqu'en 617 le consul M. Æmilius Lepidus porta la guerre chez les Vaccæi parce qu'ils auraient soutenu les Numantins en guerre avec Rome, le sénat le lui défendit (Appien, *Hisp.* 81), et Lepidus, n'ayant pas tenu compte de cette défense, fut frappé d'une *multa* par un jugement populaire. Il fut procédé de même à la suite de mauvais traitements endurés par les villes qui avaient pris parti pour les Romains pendant la guerre de Persée (Tite-Live, 43, 4. 8) et dans des cas analogues.

accorder ce secours sans l'autorisation du sénat, en tant que le secours est en dehors du cercle d'opération qui lui a été fixé; si l'État agresseur est également l'ami des Romains, le secours contre lui requiert une déclaration de guerre votée par les comices (1).

III. Prolongation du commandement.

Le sénat et la prorogation.

Le système de répartition du commandement suivi sous la République se fonde sur le changement des magistrats. Le consul de l'année courante n'est limité dans son droit de commander les troupes que par la présence de son collègue et le consul de l'année précédente doit nécessairement s'effacer devant lui. A la vérité, le prédécesseur s'efface devant son successeur non pas au moment de l'entrée en fonctions de celui-ci (2), mais

(1) En présence de la nature de nos sources qui ne précisent nulle part assez ni les relations légales existant entre Rome et les deux États en litige ni la délimitation des compétences du sénat et des comices, ces principes importants sont plus faciles à déduire *a priori* qu'à établir positivement. Mais tout au moins les faits ne leur sont pas contraires. La demande de secours militaires est, selon les annales de Tite-Live, adressée au sénat et est accueillie ou rejetée par lui (Tite-Live, 5, 35, 4. 6, 3, 2. 10, 45, 5). Lorsque en 600 de Rome, Massalia qui était alors sans aucun doute un État ayant le droit de porter les armes, étant vivement pressée par diverses peuplades des Ligures transalpins, qui peuvent avoir été alors aussi alliés aux Romains, demanda le secours armé de Rome, le sénat envoya une ambassade chargée de s'entremettre pour apaiser le conflit; ce fut seulement lorsque les Oxubiens eurent enlevé et maltraité un des ambassadeurs que le sénat fit marcher les troupes (Polybe, 33, 7. 10). César base son droit de marcher contre Ariovistus sur le sénatus-consulte de 693, *uti quicumque Galliam obtineret, quod commodo rei publicæ facere posset, Hæduos ceterosque amicos populi Romani defenderet* (*B. G.* 1, 35; cf. 1, 31, 9. 6, 12, 5); à quoi sans doute on eut pu lui objecter et on lui a probablement objecté que ce dernier aussi avait un traité d'amitié avec Rome et que par conséquent il fallait une déclaration de guerre votée par les comices.

(2) V. tome II, la théorie de l'Extension de la durée de la magistrature, sur la promagistrature dans le territoire *militiæ*. L'allégation de Willems, 2, 547, selon laquelle « à défaut de *prorogatio* formulée l'*imperium* du magistrat cesse au dernier jour de sa charge » est appuyée sur Tite-Live, 30, 39, 3: *Nullo prorogante imperium privatus Ti. Claudius classem Romam re-*



au moment où il prend en fait le commandement, ce qui ne s'entend probablement pas de son entrée dans le territoire *militiæ*, mais de son entrée dans le camp de son prédécesseur (1). En ce sens, le prédécesseur et le successeur exercent simultanément le commandement dans la période intermédiaire qui va du moment où ce dernier a quitté Rome jusque à celui où il entre dans le camp; mais le droit de mettre fin au commandement du prédécesseur appartient toujours au successeur. Le sénat peut influer indirectement sur le maintien de l'ancien commandement en reculant son extinction par les instructions données au nouveau magistrat relativement aux actes à accomplir par lui avant son départ pour l'armée (2); mais il ne peut directement maintenir l'*imperium* écoulé à côté de celui du nouveau magistrat entré en fonctions. Il faut pour cela un vote du peuple ou le consentement du nouveau magistrat. Le peuple, théoriquement tout puissant, n'a sous ce rapport fait usage de sa souveraineté que tardivement; car la prorogation d'une magistrature arrivée à son terme anéantissait le principe de l'annalité et équivalait, en droit et en fait, à l'établissement d'une magistrature extraordinaire. Selon des témoignages dignes de foi, le droit de terminer la guerre contre Neapolis a ainsi été accordé pour la première fois par le peuple au consul de 427 (3). Dès auparavant, le successeur peut, après avoir pris le commandement en chef, avoir

duxit, qui prouve au contraire que ce magistrat ne perdit pas son commandement le jour où son consulat arriva à son terme, mais à celui de son retour, et que, comme on ne lui adressa aucune instruction contraire, il se crut obligé ou au moins autorisé à ramener ses gens. Il est concevable qu'on ait préféré la prolongation de pouvoirs expresse et limitée dans le temps à celle qui était entraînée par la nature de la magistrature *militiæ*, mais la négation de cette dernière est également monstrueuse en théorie et en pratique,par cette simple raison que la « prorogation formulée » apparaît pour la première fois en 427 de Rome.

(1) V. tome II, la section de l'Acquisition du commandement.

(2) P. 261. Les augures ont aussi sans doute critiqué le jour fixé aux soldats et signalé par suite les enrôlements comme entachés d'un vice, (Tite-Live, 45, 12).

(3) V. tome II, la théorie de l'Extension de la durée des fonctions, sur a prorogation jusqu'à un terme fixe en vertu d'une loi ou d'un sénatus-consulte.



permis à son prédécesseur de continuer son commandement dans la forme indiquée plus haut, en assignant un département délimité à ce prédécesseur comme à lui-même; une prolongation de ce genre, qui, à la vérité, ne pouvait qu'improprement être qualifiée du nom de prorogation, fut sollicitée, mais en vain, au profit du consul de 462, commandant contre les Pentri, de son successeur par le sénat (1). Il est probable que l'influence du sénat sur la prorogation se rattache à cette dernière catégorie d'hypothèses; l'action du sénat peut, sous ce rapport comme sous tous les autres, être devenue de plus en plus impérative au profit du magistrat sortant.

La relation légale dans laquelle étaient l'ex-magistrat continuant à exercer ses pouvoirs en vertu de la prorogation et le magistrat qui lui succédait, ne doit pas avoir été partout la même. La prorogation fondée sur une loi implique une délimitation légale de la compétence laissée à l'ex-magistrat et du même coup interdit dans une égale mesure au successeur l'exercice du commandement; les conflits y sont exclus. La règle générale, selon laquelle le promagistrat s'efface devant le magistrat et lui obéit au besoin, ne s'applique donc pas là; elle s'applique au contraire à la prorogation dans laquelle l'ex-magistrat tient ses pouvoirs du magistrat. Même dans ce dernier cas, il y a une délimitation entre le commandement de l'ex-magistrat et celui de son successeur; mais le département attribué au prédécesseur n'est pas légalement fermé à son successeur; le prédécesseur y est, en face du successeur, dans un rapport de coopération subordonnée (2). Le sénat n'a guère pu arriver à mettre l'ex-magistrat et le magistrat sur un pied d'égalité légale (3).

(1) Denys, 17, 4 (cf. p. 222, note 1).

(2) Par exemple, lorsque le consul de 538, C. Terentius Varro est employé comme proconsul, en 539, en Apulie (Tite-Live, 23, 25, 11), en 540-542, dans le Picenum (Tite-Live, 23, 32, 19. 24, 10, 3. c. 11, 3. c. 44, 5), il n'est uniquement qu'un auxiliaire des consuls qui commandent en Italie, tout comme les préteurs commandant en Italie.

(3) Parmi les cas cités tome II, dans la théorie de l'Extension de la durée des fonctions, sur la compétence des promagistrats, 1re note, celui de l'an 552



En fait, nous trouvons le sénat, à partir du commencement de la guerre d'Hannibal, en possession de la faculté, également importante théoriquement et pratiquement, de prolonger le commandement des généraux (1), et il a exercé cette faculté, autant que nous sachions sans contestation, depuis lors jusqu'à la fin de la République. Ce droit sénatorial de nomination de magistrats s'élève à deux points de vue au-dessus de celui du peuple. D'une part, la nomination faite par les comices est limitée à une date du calendrier, tandis que, pour la prorogation, la même chose est bien possible, mais la magistrature peut aussi être prorogée jusqu'à la fin d'une affaire déterminée ou jusqu'au rappel du général par le sénat (2). En outre, son commandement spécial n'est pas donné au préteur ou au consul par le peuple, mais par le sort, tandis que la prorogation en donne toujours directement un à la personne qui en profite.— A l'origine, la prorogation du commandement militaire n'a concerné que les consuls ; car les préteurs n'ont, jusqu'au début du VI[e] siècle, exercé leurs fonctions que dans la ville. Après l'établissement des commandements spéciaux prétoriens, une loi a encore été exigée pour leur prorogation en 546 (3), probablement parce qu'on dérogeait là, en même temps qu'au principe de l'annalité, à la règle légalement établie du tirage au sort des départements prétoriens. Plus tard, il n'est plus question, même à ce point de vue, d'interrogation du peuple, et le sénat exerce le droit de prorogation sans limite, à l'expiration de la préture comme à celle du consulat. Il n'est même pas nécessaire d'y respecter l'identité des compétences ; le sénat

se fonde sur une loi que le sénat interprète seulement en ce sens qu'elle placerait le proconsul et le consul sur un pied d'égalité. Lorsque en 647 le sénat veut la même chose, son projet est repoussé par le peuple. La décision de 543 peut être expliquée par le cas de force majeure où on se trouvait alors.

(1) V. tome II, la même théorie, sur la Prorogation des fonctions jusqu'à un terme fixe en vertu d'une loi ou d'un sénatus-consulte.

(2) V. tome II, la même théorie sur la Prorogation des fonctions militaires jusqu'à l'arrivée du successeur.

(3) V. tome III, la théorie, de la Préture, sur l'intervention du sénat dans la sortition prétorienne n° 3, note première.

peut proroger les fonctions du préteur qui a administré la justice en les transformant en commandement militaire (1).

Sous le Principat, la prorogation, désormais dépouillée au reste de toute puissance militaire, a pris la forme d'une itération que le sénat avait probablement le pouvoir de mettre à la place du tirage au sort (2).

IV. Création de commandements auxiliaires extraordinaires.

Concession par le sénat de commandements auxiliaires.

Le commandement est exercé exclusivement par les consuls et les préteurs, et les uns et les autres sont nommés par le peuple dans un nombre arrêté une fois pour toutes. Tout en respectant cette règle, le sénat a pendant un certain temps organisé extraordinairement des commandements militaires ayant la compétence qu'il lui plaisait et presque le nombre qu'il voulait. Nous avons déjà expliqué, relativement aux consuls, la direction qu'il imposait à leurs pouvoirs militaires universels. Il nous reste à exposer la façon dont il pourvoyait les préteurs et les promagistrats de commandements extraordinaires ou bien les invitait à établir de pareils commandements.

a. Le préteur urbain peut exercer un commandement hors de la ville, non pas en personne (3), mais, puisqu'il a l'*imperium*, par l'intermédiaire d'un mandataire; et il a parfois fait usage de ce droit, sur la demande du sénat (4). Sans doute, ce mandataire n'est pas lui-même magistrat, il n'est que repré-

(1) V. tome III, au même lieu, n° 4. Ainsi Sulla a été préteur urbain en 661, propréteur de Cilicie en 662 (*De viris ill.* 75; Drumann, 2, 431).

(2) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibité relative, n° 5, sur l'interdiction de la continuation.

(3) Il en est ainsi à l'époque qui suit la création de la seconde préture urbaine; au v[e] siècle, il a lui-même souvent reçu un tel commandement à titre exceptionnel (p. 266, note 1).

(4) Cf. tome II, la section de la Représentation du général absent, sur les conditions d'application.



sentant d'un magistrat et sa nomination est en la forme étrangère au sénat.

b. La seconde préture judiciaire instituée vers l'an 512 était, semble-t-il, en vertu de la loi même qui l'avait introduite, en même temps un commandement éventuel laissé au gré du sénat ; par suite, le sénat pouvait ou bien, en rassemblant les deux juridictions, mettre parmi les départements à tirer entre les préteurs, un commandement délimité à sa guise, ou bien, même après le tirage au sort, investir d'un tel commandement celui à qui ce département était échu, auquel cas ce préteur déléguait sa juridiction à son collègue urbain (1).

c. Par rapport aux autres préteurs, le sénat n'eut aucune liberté d'action, tant que leur nombre fut égal à celui des commandements spéciaux à tirer au sort annuellement d'après les prescriptions de la loi. Si cependant des préteurs pouvaient être rendus disponibles d'une façon quelconque, par exemple au moyen de la prorogation (p. 299) ou à l'aide de la combinaison de deux commandements prétoriens parfois admise pour les deux Espagnes (2), le sénat disposait d'eux de la même façon que du préteur pérégrin.

d. La prorogation du commandement aboutit nécessairement, lorsqu'elle s'applique au consul, à l'établissement d'un commandement extraordinaire fonctionnant à côté de celui des consuls suivants (p. 298, note 2). La prorogation de la préture peut se présenter aussi bien comme une continuation du commandement spécial ordinaire qu'en combinaison avec le transfert d'un commandement extraordinaire, en particulier lorsqu'elle s'applique à un préteur chargé de la juridiction. Par conséquent, en tant que le sénat peut proroger, ce droit comprend celui d'établir un commandement extraordinaire.

La compétence attachée à ces autorités auxiliaires est déterminée par le sénat, sans doute d'accord avec les magistrats qui

(1) Cf. tome III, la théorie de la Préture, sur l'intervention du sénat dans la sortition prétorienne, n° 2, et tome II, la théorie de la *Præfectura urbis*, sur la nomination du représentant, dernier alinéa.

(2) Cf. tome III, au même lieu, n° 3.



le président et non pas exclusivement à sa guise ; mais il conserve encore par la suite sa liberté ; et il peut à son gré employer à autre chose le détenteur d'une pareille autorité auxiliaire (1), tandis qu'il n'a pas ce pouvoir en face des préteurs et des propréteurs qui exercent un commandement spécial fixe (2).

Ces nominations n'ont en général aucune influence sur le commandement supérieur légal des consuls. En dehors des limitations qui lui sont apportées par l'introduction des commandements spéciaux fixes et par la prorogation quand elle exclut les pouvoirs consulaires (p. 298), tous les détenteurs d'un *imperium* sont subordonnés au consul et sont, en un certain sens, ses auxiliaires. Il en est ainsi par exemple des commandements spéciaux italiques de la guerre d'Hannibal et du commandement de la flotte toujours attribué de cette façon, et ces chefs sont aussi certainement nommés d'ordinaire par le sénat d'accord avec les consuls auxquels ils doivent obéir. Mais, comme les généraux en chef pourraient, si le sénat ne leur attachait pas de tels auxiliaires, régler ces départements à leur guise et les confier à des officiers de leur choix, l'établissement par le sénat de pareilles autorités auxiliaires reste toujours une limitation sensible apportée aux pouvoirs du commandement en chef.

Ce droit illimité du sénat de procéder à sa guise, moins encore relativement aux personnes que relativement aux compétences, se restreint, d'après notre tradition, au VIe siècle de Rome. Auparavant, la matière manque pour la création de telles posi-

(1) Ainsi, en 539, M. Valerius Lævinus, qui a tiré au sort la préture pérégrine, est employé pour l'exercice d'un commandement d'abord en Apulie, puis en Macédoine (Tite-Live, 23, 30, 18. c. 32, 16. c. 38, 11). Ainsi un ex-préteur urbain est employé comme propréteur, d'abord en Étrurie, puis à Tarente (Tite-Live, 26, 28, 6. 27, 22, 5. c. 35, 2). D'autres exemples existent en grand nombre.

(2) D'ailleurs le sénat traite aussi ces préteurs comme étant à sa disposition jusqu'à leur départ pour leur province ; ainsi M. Marcellus qui avait tiré la Sicile pour 538, est employé en Italie (Tite-Live, 22, 35, 5. c. 57, 1). Cas analogues concernant les gouverneurs de Sardaigne dans la théorie de la Préture, sur l'intervention du sénat dans la sortition, n° 3.



tions en laissant de côté le commandement fondé sur la délégation du préteur urbain. Ensuite, la législation peut avoir limité l'arbitraire du sénat; par exemple, la liberté de disposition relative à la préture pérégrine peut lui avoir été enlevée lors de la réorganisation de cette préture en 605 (1). Mais il est difficile que le sénat ait perdu son droit complètement. D'une part, ce droit dut trouver encore plus d'occasions d'application qu'auparavant pendant les grandes guerres dont est issue la domination de Rome sur l'univers. D'autre part, la perte des annales récentes soustrait à nos regards ce qui concerne les rapports des magistrats. Si nous connaissions l'histoire de la guerre sociale aussi bien que celle de la guerre d'Hannibal, nous n'y verrions peut-être aucune différence à ce point de vue.

Dans la période postérieure à Sulla, la concession d'autorités auxiliaires se résume dans le pouvoir général du sénat étudié p. 315, dans celui d'employer à titre extraordinaire comme généraux ou commandants en sous-ordre tous ceux qui sont investis d'un *imperium*.

V. La répartition des troupes.

Sous la Royauté, il n'y avait pas de répartition des troupes; et, dans les premiers temps de la République eux-mêmes, le sénat n'a pu exercer d'influence sur cette répartition, puisqu'il y avait de droit deux généraux et qu'ils se partageaient aussi de droit les troupes en portions égales (2), que ce fussent celles de l'année précédente ou des troupes nouvellement appelées sous Influence du sénat sur la répartition des troupes.

(1) L'envoi d'un des préteurs judiciaires en Campanie en 552 pour y étouffer un soulèvement (Diodore, 36, 2) est évidemment extraordinaire.

(2) On rencontre sans doute de faibles différences entre les armées consulaires; ainsi le consul destiné à l'Espagne reçut, pour l'an 536, une flotte plus faible que celui qui était chargé de passer en Sicile et en Afrique (Tite-Live, 21, 17, 7); de même, en 583, les deux consuls affectés à la Macédoine et à l'Italie reçurent bien chacun deux légions, mais celles du premier étaient de 6000 hommes, celles du second de 5200, et le premier reçut également 16000 fantassins et 800 cavaliers alliés tandis que le second n'en reçut que 12000 et 600.

les armes. La répartition des troupes ne devint une question politique que par la multiplication de ceux qui avaient l'*imperium* en même temps et par la possibilité ou plutôt la nécessité de la fixation de portions inégales. La force des troupes n'était pas réglée légalement pour les commandements spéciaux permanents, quoique certaines règles de fait se fussent vite établies pour chaque province (1), et il n'y avait même aucune espèce de règle générale pour les commandements auxiliaires si nombreux au VI[e] siècle. Il fallait donc un centre quelconque où fussent pesées, dans leur ensemble, les diverses considérations en cause; or ce centre ne pouvait être que le sénat. On ne peut pas prouver directement, mais il ressort avec nécessité des circonstances que l'influence directrice, exercée dès l'époque ancienne par le sénat sur l'activité militaire des consuls, se transforma, depuis l'époque des guerres d'outre-mer, en ce haut gouvernement sénatorial des armées qui a subsisté jusqu'à la fin de la République. La distribution annuelle des troupes et des vaisseaux entre les différents commandements entraînait naturellement le pouvoir de statuer sur le maintien au service ou la libération (2) des corps de troupes sous les armes et sur la levée de corps nouveaux, opérations dont la détermination du total des légions et des autres forces au service pendant l'année apparaît comme le résultat final (3). La composition de l'armée est complétée par le partage des compétences entre les

(1) Les provinces prétoriennes du VI[e] siècle ont toutes une garnison permanente et reçoivent régulièrement des troupes d'année en année ; si la Sicile n'en reçut pas, en 580, dans une période de tranquillité (Tite-Live, 41, 21, 3), ce fut par une exception. Les *provinciæ inermes* ne se sont constituées que plus tard. Les commandements extraordinaires sont naturellement tous pourvus de troupes ou de navires.

(2) Le sénat ne pouvait pas inviter le général à licencier ses troupes pendant la durée de ses pouvoirs (p. 288, note 1) ; mais il pouvait l'inviter à les licencier au moment de sa retraite ou inviter son successeur à en recevoir la remise pour les licencier, sans que d'ailleurs cette invitation fût toujours exécutée (p. 288, note 1).

(3) Les annales donnent assez souvent, évidemment comme conclusion du plan d'opérations arrêté par le sénat, le chiffre des légions en activité dans l'année (le plus souvent en faisant abstraction de l'Espagne). Tite-Live, 31, 8, 11 : *Sex legionibus Romanis eo anno usura res publica erat.* 34, 43, 9 : *Ut dimissis quos senatus censuerat exercitibus octo omnino Romanæ legiones essent,* et bien d'autres textes.



questeurs, auquel le sénat procède chaque année, et par les décisions relatives aux légats que le sénat place, à l'époque récente, auprès des gouverneurs (1). Les consuls passaient, dans ces règlements avant les préteurs (2), et ils avaient fréquemment le choix parmi les armées en campagne (3). Le consul pouvant dans sa relation exposer la situation et faire connaître son avis, mais les propositions soumises au vote émanant de l'assemblée, le pouvoir exécutif en matière militaire a, dans la mesure où il se ramène à la fixation du chiffre des forces à employer dans une campagne et à la répartition topographique de ces forces, appartenu au sénat depuis le commencement des guerres avec Carthage jusqu'à l'établissement du Principat. Mais, sous ce dernier, ce n'est qu'exceptionnellement que le sénat a reçu des communications sur la position des troupes (4).

VI. Le vote des deniers et des autres fournitures nécessaires à l'armée.

La levée des armées implique l'adoption des sacrifices financiers correspondants, l'*ornatio provinciarum* (5). Les sommes nécessaires à la solde, en moyenne, semble-t-il, 600,000 de- **Vote de fonds pour la solde.**

(1) V. tome IV, la théorie de la Questure, sur la détermination des provinces questoriennes, et celle des Légats du sénat, sur les envoyés auxiliaires permanents.

(2) Tite-Live, 40, 36, 5 : *Disceptationem... consulum relatio interrupit, qui suas ornari provincias, priusquam de prætoris exercitu ageretur, æquum censebant.*

(3) Tite-Live, 27, 22, 2. c. 35, 11-13. c. 38, 8, etc. Willems, 2, 627.

(4) Les délibérations de Tibère avec le sénat *de legionum et auxiliorum discriptione* (v. tome V, la section des Affaires étrangères, sur l'administration militaire), se rapportent probablement, comme celles citées p. 318, note 5, à l'Afrique, qui était alors la seule province sénatoriale munie d'une garnison permanente.

(5) V. tome 1, la théorie des Émoluments des magistrats. Cicéron, *In Pis.* 2, 5 : *Ego provinciam Galliam senatus auctoritate exercitu et pecunia instructam et ornatam... in contione deposui.* 16, 37. 38. *Ad Att.* 4, 17 [18], 2 : *De ornandis provinciis consularibus.* Le même, *Ad Q. fr.* 2, 3, 1 : *De ornandis prætoribus.* Suétone, *Cæs.* 18 : *Ante quam provinciæ ornarentur, profectus est*, etc.

niers, pour la solde annuelle d'une légion (1), ne pouvaient en règle être tirées que de l'Ærarium (2), et par conséquent il fallait régulièrement que le sénat statuât sur elles chaque année (3).

Fournitures. Le soin de se procurer les autres choses nécessaires à l'équipement et à l'entretien de l'armée revenait, en première ligne, au général qui devait la commander ou qui la commandait. Mais, lorsque l'équipement et les munitions devaient être rassemblés à Rome ou réglés de Rome, le sénat participait aux mesures à prendre, en particulier dans le cas où elles étaient prises, après le départ des consuls pour les armées, par le préteur qui les représentait à Rome et qui était évidemment moins indépendant sous ce rapport. C'est le sénat qui, dans les grandes guerres où s'est décidée la domination universelle de Rome, a exercé l'autorité supérieure en matière d'intendance au siège du gouvernement, qui s'est procuré et

(1) Willems, 2, 418, remarque très justement que la somme de 400 talents emportée par Scipion en Espagne (Polybe, 10, 19, 2) = 2400 000 deniers représente la solde de ses 4 légions (Tite-Live, 27, 36, 12), à laquelle cette somme correspond exactement, la solde annuelle du simple légionnaire étant de 120 deniers. Lorsque, d'après Tite-Live, 27, 10, 12, les 5 armées consulaires reçoivent, sur les 4000 livres d'or tirées du fonds de réserve en 545, chacune 550 livres d'or (car *quingena* doit avoir nécessairement disparu avant le chiffre *quinquagena* qui nous a été transmis), chaque armée reçoit à peu près le quart de sa solde annuelle, puisque 600 000 deniers valent 2400 livres d'or.

(2) Il est souvent question de l'envoi annuel de la solde aux troupes (Tite-Live, 40, 35, 4 : *Hi cum... confectam provinciam nuntiassent nec stipendio, quod mitti soleret, nec frumento portato ad exercitum in eum annum opus esse*) ; mais naturellement les annales ne font pas allusion aux sénatus-consultes sur la solde purement sécutoires. Nous avons des témoignages sur des délibérations ouvertes au sénat en 698 relativement à la solde des légions de César dont les adversaires combattaient le vote en objectant que le butin suffisait pour la payer (Cicéron, *De prov. cons.* 11, 28. *Pro Balbo*, 27, 61. *Ad fam.* 1, 7, 10. Plutarque, *Cæs.* 21. Drumann, 3, 273), et en 703, relativement à la question de savoir à qui, de Pompée ou de César, devait être comptée une légion prêtée par le premier au second (Cælius, *Ad fam.* 8, 4, 4 : *Cum... referetur de stipendio Cn. Pompeii, mentio facta est de legione ea, quam expensam tulit C. Cæsari Cn. Pompeius, quo numero esset, quoad peteretur*).

(3) En face de la situation occupée par le consul relativement au trésor, sur laquelle nous nous expliquerons plus loin, il est même fort possible que, lorsque le sénat avait approuvé la levée de l'armée, le consul présent à Rome n'ait eu besoin de rien de plus pour ordonner le paiement de la solde.

qui a transmis aux armées ce dont elles avaient besoin en denrées, en vêtements, en armes et en chevaux (1), en employant les moyens convenables (2) et plus d'une fois en envoyant des commissaires aux États alliés ou amis (3). On ne trouve mentionnés nulle part d'envois d'argent faits aux généraux pour autre chose que pour le paiement de la solde; s'il est souvent arrivé que les généraux se soient procuré ce dont ils avaient besoin par d'autres voies, ce qui leur était fourni par le gouvernement semble leur avoir été en général expédié directement. Le sénat a de même acquis avec les deniers publics pour les généraux et leur suite les choses auxquelles le droit de réquisition ne pouvait ou ne devait pas être étendu. C'est seulement à l'époque récente que les magistrats employés à l'extérieur ont

(1) Polybe, 6, 15 : Ὁ...ὕπατος, ἐπειδὰν... ὁρμήσῃ μετὰ τῆς δυνάμεως,... προσδεῖται... τῆς συγκλήτου · δῆλον γὰρ ὡς δεῖ μὲν ἐπιπέμπεσθαι τοῖς στρατοπέδοις ἀεὶ τὰς χορηγίας, ἄνευ δὲ τῆς συγκλήτου βουλήματος οὔτε σῖτος οὔτε ἱματισμὸς οὔτε ὀψώνια δύναται χωρηγεῖσθαι τοῖς στρατοπέδοις. Les annales donnent partout des exemples à ce sujet, soit pour l'équipement du général avant son entrée en campagne (Salluste, *Jug.* 27 : *Exercitus qui in Africam portaretur scribitur, stipendium aliaque quæ bello usui forent decernuntur*), soit en particulier pour les envois complémentaires, par exemple de grains (Tite-Live, 23, 48, 5, où le général qui est en Espagne déclare pouvoir se tirer d'affaire pour l'argent, mais réclame comme indispensable l'envoi des grains et de vêtements ; 25, 20, 3. 26, 2, 4. 27, 3, 9. 36, 2, 12. 13. c. 3, 1. 37, 2, 12. c. 50, 9. 40. 42, 27, 8. Salluste, *Hist.* 2, 41, 6, éd. Dietsch) ; de vêtements (Tite-Live, 23, 48, 5. 26, 2, 4. 32, 27, 2. 44, 16, 5) ; d'armes (Tite-Live, 43, 6, 10 ; Salluste, *loc. cit.*) ; de chevaux (Tite-Live, 44, 16, 3). Dans des circonstances favorables, les généraux renoncent à l'avantage de ces envois (Tite-Live, 40, 35, 4); lorsque l'État se trouve gêné, ils sont refusés (Tite-Live, 23, 21).

(2) En général, ces fournitures sont mises en adjudication (Tite-Live, 23, 48. 44, 16). Des présents d'États étrangers ont souvent été faits et employés à cette fin (Tite-Live, 22, 37, 13. 31, 19. 32, 27. 43, 6).

(3) Là comme partout, ce n'est pas le sénat qui agit, mais un magistrat d'accord avec le sénat ; par conséquent, ces commissaires reçoivent théoriquement leur mandat du préteur (v. tome IV, la théorie des Légats du sénat, sur leur nomination et leur sortition), ainsi que le dit Tite-Live, 25, 15, 4 : *C. Servilius legatus ex auctoritate patrum a P. Cornelio prætore (urbano) in Etruriam ad frumentum coemendum missus.* Il est assez indifférent de considérer le *legatus* au sens propre, comme le *princeps* des envoyés du sénat désignés par le préteur, ou au sens abusif, comme un commandant en sous-ordre dépendant du préteur urbain (v. la même théorie, sur la capacité et sur les *legati* titulaires de commandements médiats) ; mais cependant je crois, contrairement à Willems, 2, 411, note 9, la première conception préférable. Autres députations de ce genre dans Tite-Live, 27, 3, 9. 36, 3, 1. 42, 27, 8. Polybe, 9, 44.

en général reçu du sénat au lieu de leur équipement de voyage, une somme fixe, à l'aide de laquelle ils devaient eux-mêmes se munir de ce qu'il leur fallait, ainsi que nous l'avons vu dans la théorie des Émoluments des magistrats (1). Les relations partent couramment de la conception primitive, selon laquelle le général n'a pas besoin d'autre chose que des vivres et de l'équipement de lui et de ses troupes et de la solde de ces dernières; il n'est jamais question du vote d'autres dépenses militaires. A la vérité, les fonds destinés à la solde sont remis au général au commencement de l'année et ne sont réglés aux soldats qu'à la fin (2). En outre, celui qui reçoit des deniers publics n'est, ainsi que nous verrons plus bas, lié par leur destination que de la manière la plus large. Enfin le général n'était, même en omettant ce qu'il prenait sur l'ennemi, que peu limité par les lois dans ses réquisitions, au moins en face des non-citoyens, et il pouvait, en cas de nécessité, s'emparer des deniers publics existant dans sa circonscription (3) comme contracter des emprunts près des États amis (4).

VII. L'ordre chronologique des sénatus-consultes relatifs aux matières militaires.

Ordre de succession des sénatus-consultes relatifs aux matières militaires.

La relation chronologique dans laquelle les sénatus-consultes sur la formation de l'armée et le partage des troupes et du

(1) V. tome I, cette théorie, sur le *vasarium*, l'évaluation du *frumentum in cellam*, etc.

(2) Lorsque le projet d'envoi en Macédoine d'une flotte montée par des citoyens romains (car tels sont évidemment ici les *socii navales*) fut rendu superflu par la victoire de Pydna, les hommes furent licenciés *dato annuo stipendio* (Tite-Live, 45, 2, 10). *Handbuch*, 5, 93 = tr. fr. 10, 116.

(3) Cicéron, *Phil.* 10, 11, 26, demanda au sénat pour M. Brutus, *uti pecuniam, ad rem militarem si qua opus sit, quæ publica sit et exigi possit, utatur exigat.*

(4) Le sénat décide de rembourser (Tite-Live, 23, 38, 12) le prêt fait par Hiéron en 538 au général commandant en Sicile (Tite-Live, 23, 21, 5). Cicéron, après les mots cités note 3 : *Pecuniasque a quibus videatur ad rem militarem mutuas sumat.* Le même, *Ad Brut.* 2, 6, 1 ; *Ad fam.* 12, 28, 2. César, *B. c.* 3, 32.

commandement sont avec l'élection et l'entrée en fonction des magistrats et la manière dont ces actes s'enchaînent entre eux réclament un examen distinct.

Les sénatus-consultes qui prescrivent la levée des armées et ceux qui s'y rattachent sont, lorsqu'ils ne sont pas provoqués par des circonstances extraordinaires, délibérés en général dans l'hiver qui précède cette levée. A l'époque ancienne de la République, tant que le changement des magistrats ne fut pas fixé à une date du calendrier (1), les résolutions du sénat ne peuvent pas avoir été subordonnées à ce changement, et elles se sont, le cas échéant, nécessairement appliquées à deux années consulaires; les consuls entrés en fonction le 1er juillet 425, se conformèrent pour la campagne en cours aux dispositions prises dans l'hiver de 424-425, et les dispositions convenues par eux avec le sénat dans l'hiver suivant réglèrent leur conduite à eux-mêmes dans la première moitié de la campagne suivante, puis, dans la seconde, celle de leurs successeurs. Pratiquement le changement périlleux du commandement en chef doit aussi avoir été alors restreint le plus possible; mais nous ne savons rien à ce sujet. On discerne en revanche jusqu'à un certain point comment, depuis la fixation du commencement de l'année des magistratures, au plus tard au début du VIe siècle, au 15 mars, et à partir de 601, au 1er janvier (2), le règlement des affaires militaires, qui concerne désormais toujours la prochaine année militaire, se rapporte aux périodes de l'élection, du tirage au sort et de l'entrée en fonction des magistrats.

La détermination par le sénat du commandement consulaire général, qui fut nécessaire jusqu'à Sulla, suivait, dans le système primitif, immédiatement l'entrée en fonctions des consuls (3) et a même fréquemment eu lieu, dès la première séance

(1) V. au tome II, la théorie des Termes de l'entrée en fonctions et de la magistrature, sur l'année des magistrats consulaires et prétoriens.

(2) V. même tome, la même théorie, sur la durée égale et le commencement fixe des années des magistrats récentes.

(3) Tite-Live, 30, 1, 1 : *Cn. Servilius et C. Servilius consules... cum de re publica belloque et provinciis ad senatum rettulissent, censuerunt patres, ut consules inter se compararent sortirenturve, uter Bruttios adversus Hannibalem,*

du sénat, au jour même de cette entrée en fonctions (1), que ce fut parce qu'elle résultait d'elle-même de la nature des choses ou que les résolutions à prendre eussent déjà été préparées dans l'année précédente. Il n'a pas été rare que la date en ait été anticipée; mais pourtant même alors le sénat n'a déterminé les commandements qu'après l'élection, par conséquent en connaissance des personnes entrant en fonctions (2). La loi de C. Gracchus, de 631, mentionnée précédemment, qui prescrivit au sénat de déterminer les provinces consulaires dès avant l'élection des consuls, remédia à l'inconvénient des considérations de personnes, et, la désignation ne précédant probablement pas alors de beaucoup le renouvellement des magistrats (3), elle ne produisit pas d'inconvénient pratique; la situation militaire générale de l'année suivante pouvait facilement être discutée dans le sénat et faire l'objet d'une résolution avant le mois de novembre, dans lequel avaient alors vraisemblablement lieu les élections. — Le tirage au sort a en général suivi immédiatement soit la détermination des départements, tant que la détermination a suivi l'élection, soit l'élection, depuis que la détermination précéda le vote. — L'assignation des troupes suit en

uter Etruriam ac Ligures provinciam haberet. c. 27, 1 : *Principio insequentis anni M. Servilius et Ti. Claudius senatu in Capitolium vocato de provinciis rettulerunt; Italiam atque Africam in sortem coici volebant.* Il n'y a pas besoin d'autres exemples.

(1) Tite-Live, 26, 26, 5 : *M. Marcellus cum idibus Martiis consulatum inisset, senatum eo die moris modo causa habuit, professus nihil se absente conlega neque de re publica neque de provinciis acturum.* 33, 43, 1 : *L. Valerius Flaccus et M. Porcius Cato consules idibus Martiis, quo die magistratum inierunt, de provinciis cum ad senatum rettulissent, patres censuerunt.* De même 26, 1, 1. 27, 7, 7. 38, 35, 7. 41, 8, 4 et ailleurs souvent.

(2) Tite-Live, 21, 63, 2 : *Consulum designatorum alter Flaminius, cui ex legiones quæ Placentiæ hibernabant evenerant*; où il faut remarquer cependant que la relation de Tite-Live, selon laquelle Flaminius quitte Rome avant son entrée en fonctions, soulève des objections sérieuses et que par suite la fixation connexe de la sortition n'est pas historiquement certaine. 27, 35, 5 : *In consules designatos omnes versi, quam primum eos sortiri provincias... volebant.* c. 36, 10. 44, 17, 7. Il n'est partout question que du tirage au sort; mais ce dernier suppose l'existence du sénatus-consulte sur les provinces consulaires.

(3) V. tome II, la théorie de la Désignation, sur les termes de désignation des magistrats patriciens.



général immédiatement le tirage au sort et peut en conséquence avoir lieu comme lui l'année précédente, quoique cela n'ait pas été fréquent (1). Par exception, la distribution des troupes a été intercalée entre la détermination des départements et le tirage au sort des consuls, pour parer à l'influence illégitime d'intérêts des personnes (2).

La détermination des commandements prétoriens excluait en droit l'intervention du sénat, puisque la loi prescrivait la fixation par le sort de leur chiffre et de leur répartition, et elle a souvent eu lieu sans cette intervention (3). Mais, au vi[e] siècle, la faculté reconnue au sénat de supprimer et d'intercaler des commandements et, à l'époque postérieure, la supériorité presque constante du nombre des places de préteurs sur celui des préteurs ont rendu l'exception plus fréquente que la règle et fait que le tirage au sort entre les préteurs a été d'habitude préalablement réglé par le sénat : au vi[e] siècle, des compétences extraordinaires sont, presque chaque année, ajoutées aux départements à tirer au sort entre les préteurs, et plus tard on a soustrait au tirage au sort, en se servant de la prorogation, autant de places qu'il a été nécessaire (4). En règle, ce sénatus-consulte est aussi voté immédiatement après l'entrée en fonctions des préteurs qu'il concerne (5); mais il peut, dans l'intérêt d'une accélération, particulièrement désirable pour l'administration de la justice (6), être voté dès l'année précédente,

(1) Cela se produisit en 546 (Tite-Live, 27, 35. 36).

(2) Ainsi le sénat attribue pour l'an 585 aux deux consuls la Macédoine et l'Italie, et il prend en outre une résolution sur les troupes à affecter à chacun des deux commandements, *priusquam id sors cerneret, in incertum, ne quid gratia momenti faceret* (Tite-Live, 43, 12, 2). De même pour 563 (Tite-Live, 35, 41, 2. 36, 2, 1).

(3) Ainsi par exemple, en 557, tandis que les départements consulaires provoquent de longs débats, les six départements prétoriens — ce sont les réguliers : les deux départements judiciaires, la Sicile, la Sardaigne et les deux Espagnes — sont simplement tirés au sort, et l'annaliste remarque : *Prius de prætoribus transacta res est, quæ transigi sorte poterat* (Tite-Live, 32, 28). Il est procédé d'une manière semblable en l'an 560 (Tite-Live, 34, 43).

(4) V. tome III, la théorie de la Préture, sur la sortition depuis Sulla, n° 4.

(5) V. la même théorie, sur la *sortitio provinciarum*.

(6) Les préteurs pour 584 accélérèrent le tirage au sort *propter jurisdictionem* (Tite Live, 43, 15, 2, rapproché de c. 11, 8).

cependant seulement après l'accomplissement de l'élection et par conséquent en connaissance des personnes participant au tirage au sort (1). — Le tirage au sort suit presque toujours immédiatement ce sénatus-consulte (2). Le sénat statue toujours après le tirage au sort sur les ressources attribuées aux provinces prétoriennes (3).

Selon la constitution de Sulla, la détermination des commandements consulaires faite par le sénat se transforma en prélèvement de deux des provinces antérieurement prétoriennes pour les prochains consuls à élire, qui ne pouvaient d'ailleurs en prendre possession que l'année après celle de leur magistrature. Le terme où les provinces consulaires étaient ainsi mises à part resta le terme antérieur, en ce sens qu'elles devaient être arrêtées avant que la question de personnes ne fût tranchée; mais, comme les comices avaient en général lieu à cette époque en juillet et que les provinces ne pouvaient, avons-nous dit, être occupées qu'après la sortie du consulat, il y eut désormais un temps intermédiaire normal de dix-huit mois entre la fixation des provinces consulaires et leur prise de possession. C'était possible parce que les provinces consulaires de la constitution de Sulla étaient des postes administratifs ordinaires et non, comme les commandements consulaires des premiers temps de la République, des missions militaires extraordinaires. Le tirage au sort peut suivre immédiatement la désignation (4); mais il

(1) Tite-Live, 38, 42, sur l'an 567 : *Comitiis perfectis quas provincias prætoribus esse placeret, rettulit ad senatum consul: decreverunt duas Romæ... duas extra Italiam... et extemplo, priusquam inirent magistratum, sortiri jussi*. En 577, les préteurs tirent au sort avant l'entrée en charge et les consuls après (Tite-Live, 41, 8. 9; de même 25, 41, 13. 42, 28, 6. 43, 11, 8). L'inverse en 546 (Tite-Live, 27, 36, 10).

(2) Les provinces des préteurs de 583 sont réglées avant leur entrée en charge (Tite-Live, 42, 28, 6); mais ils les tirent au sort après (Tite-Live, 42, 31, 9).

(3) Il était aussi possible de statuer *in incertum* (p. 311, note 2), mais nous n'en connaissons pas de cas et il y a de nombreux exemples de la procédure contraire.

(4) Cicéron, *Verr*. 3, 95, 222 : *Quid agis, Hortensi ? Consul es designatus, provinciam sortitus es.*



peut aussi n'avoir lieu que pendant l'année de magistrature (1). La réglementation par le sénat des provinces prétoriennes occupées d'après la constitution de Sulla dans l'année qui suit immédiatement les fonctions, ainsi que le tirage au sort (2) et l'attribution de ressources (3) qui s'y rattachent ont lieu, après comme avant, postérieurement à l'entrée en fonction des préteurs (4); on ne se préoccupe plus désormais de les accélérer, parce que les commandements ne sont revêtus qu'à l'expiration de l'année de magistrature (5).

VIII. Les actes militaires d'exécution.

Après avoir exposé dans ses divers éléments cette participation du sénat aux opérations militaires, qui est le fondement essentiel du gouvernement du sénat, il nous reste à faire connaître en sens inverse les affaires militaires sur lesquelles le sénat n'influe pas ou ne le fait que d'une façon secondaire. Nous les réunissons sous la désignation d'ensemble d'actes militaires d'exécution.

---

(1) Les consuls de 679 s'entendent sur les provinces seulement à la fin de leur année d'exercice (Salluste, *Hist. l. II, fr.* XVI, éd. Jordan). Cicéron, *Ad fam.* 1, 9, 25 : *Appius* (consul en 700)... *dixit... in senatu palam sese, si licitum esset legem curiatam ferre, sortiturum esse cum collega provincias.*

(2) Les préteurs procèdent alors à deux tirages au sort, d'abord pour les juridictions, après la désignation (voir tome II, la théorie de la Désignation, sur les droits des magistrats désignés), et ensuite pour les provinces.

(3) Cicéron, *Ad Att.* 3, 24, 2 : *Neque enim umquam arbitror ornatas esse provincias designatorum* se rapporte directement aux préteurs postérieurs à Sulla, mais peut aussi être vrai pour ceux d'auparavant ; cela n'est pas absolument exact pour les consuls antérieurs à Sulla (p. 311, note 1).

(4) V tome II, la théorie de la Préture, sur la sortition depuis Sulla, n° 5, *in fine*.

(5) Q. Cicéron, préteur en 692, ne procède au tirage au sort de sa province qu'à la fin de février ou au commencement de mars 693 (Cicéron, *Ad Att.* 1, 13, 5. *Ep.* 14, 5. *Ep.* 15, 1). Cela s'explique pour les premiers mois de la dernière année par la suspension des affaires publiques prononcée par le sénat ; mais cela montre cependant que l'ajournement du tirage au sort jusqu'à la fin de la 1re année de magistrature n'était pas surprenant et peut-être même était habituel.



Questions de personnes.

1. Les questions de personnes soulevées par le commandement sont en général décidées par l'accord des intéressés ou par le sort. Le peuple lui-même s'abstient, à la bonne époque, de conférer directement le commandement (1); le sénat y peut encore bien moins prendre une telle mesure (2) : au sens propre, il ne peut même pas prier le consul de laisser un commandement déterminé à son collègue ou de s'en remettre à ce sujet à la décision du sénat (3). Il reste encore moins de place pour l'intervention du sénat dans les questions de personnes en ce qui concerne la préture; en dehors d'exceptions incertaines, on ne s'est là jamais écarté du tirage au sort, même pour une seule place, et le résultat du sort n'y a été modifié que par un vote du peuple (4). Nous avons déjà remarqué que la prorogation constituait une exception isolée, mais assurément fort étendue (p. 299). — Voilà pour l'époque antérieure à Sulla. Après que Sulla eut supprimé le commandement consulaire général, il fallut, pour toute guerre excédant les bornes du commandement spécial légal, un mandat personnel (5), une disposition excep-

(1) Cf. tome IV, la section des Magistrats militaires auxiliaires, sur les particuliers généraux en chef.

(2) Le sénatus-consulte de l'an 540, qui confie nominativement à l'un des préteurs la juridiction urbaine (Tite-Live, 24, 9, 5), est absolument isolé ; ou la loi confirmative a été omise, ou une exception a été faite dans cette année militairement critique ; des mesures comme celles de Tite-Live, 39, 45, 4 ; Val. Max. 6, 3, 3, n'importent pas à la question,

(3) V. tome III, la théorie de la Collégialité, sur le commandement consulaire en Italie.

(4) V. tome III, la théorie de la Préture, sur l'intervention du sénat dans la *sortitio*.

(5) V. tome III, la même théorie sur la sortition depuis Sulla, n. 5. Willems, 2, 578, le conteste pour les vingt premières années qui ont suivi Sulla. Mais, puisque les consuls sont à partir de là indubitablement demeurés à Rome pendant leur année d'exercice et que l'on ne voit pas pourquoi un changement aurait été fait vers 690, il faut considérer comme étant également exceptionnels, les cas peu nombreux dans lesquels les consuls fonctionnent comme généraux durant leur année de pouvoirs, — ce qui n'est établi à proprement parler que pour ceux envoyés contre Mithradates en 680 mentionnés p. 315, note 1 —. Willems attache de l'importance à ce que les consuls avaient des questeurs même à Rome, tandis que les préteurs n'en recevaient qu'à leur départ pour leurs provinces; mais ce fait s'explique par l'idée que les consuls antérieurs à Sulla avaient les questeurs militaires pour auxiliaires aussi bien dans l'exercice de leurs fonctions urbaines que dans celui de leurs fonctions militaires, et que par conséquent on ne put pas



tionnelle rentrant dans la sphère législative. Cette disposition fut d'abord prise par le sénat; il choisissait, parmi les titulaires d'un *imperium* qui existaient, parmi les consuls et les préteurs comme parmi les proconsuls et les propréteurs, le général qui lui semblait approprié au cas donné, tantôt en liant ce mandat à l'un des gouvernements de province existants (1), tantôt en le créant à titre indépendant, comme cela eut lieu par exemple pour le commandement général de la flotte en 680 (2), pour la guerre des gladiateurs en Italie en 681 et ss. (3) et pour la guerre de Crète en 686 et ss. (4). De pareilles missions ont même été confiées par lui, avec attribution de l'*imperium*, à des particuliers, comme à Pompée en 673 et 677 (5). Ce qui mit fin à son autorité en ces matières, ce fut l'extension démocratique de la compétence des comices à la concession du commandement en chef. Pompée reçut de nouveau par une loi en 688, pour la guerre de Mithradates, le droit de déclarer la guerre à sa guise à tous les États étrangers (6). Une compétence élargie de cette espèce fut encore ac-

les leur retirer lorsque la durée de leurs fonctions urbaines fut portée à un an, tandis qu'il n'y avait aucune raison de donner aux préteurs chargés de la juridiction, qui n'en avaient jamais eu, des questeurs pendant leur première année de pouvoirs parce qu'il leur en fallait en province pendant la seconde.

(1) Le consul de 680, L. Lucullus reçut comme province pour 681 la Gaule cisalpine, mais il reçut dès 680 la province de Cilicie (et non d'Asie) rendue vacante par la mort du gouverneur; son collègue Cotta reçut pareillement en renonçant à sa province de 681, également pour 680, la province de Bithynie devenue libre nous ne savons comment (Plutarque, *Luc*. 5 et ss, etc.)

(2) Velleius, 2, 31. V. tome IV, la section des Magistrats militaires extraordinaires auxiliaires, sur l'*imperium infinitum æquum*.

(3) Drumann, 4, 75 et ss. Le plus souvent ce sont des consuls et des préteurs qui y commandent; mais le propréteur de Macédoine L. Octavius le fait aussi avant de prendre sa province (Suétone, *Aug*. 3 : *Negotio sibi a senatu extra ordinem dato*).

(4) Drumann, 2, 53 et ss. Cette guerre (c'est à elle que se rapportent les mots prononcés par Cicéron en 684, *Verr*. 2, 31, 76 : *Decernat* — Verrès comme sénateur — *bellum Cretensibus*) fut conduite par Q. Metellus, en qualité de proconsul, à partir de 686.

(5) V. tome IV, la section des Magistrats militaires extraordinaires, sur leur nomination par une loi.

(6) Appien, *Mithr*. 97 : Οἱ Ῥωμαῖοι τὸν Πομπήιον... εἵλοντο τοῦ πρὸς Μιθριδάτην πολέμου στρατηγὸν... αὐτοκράτορα ὄντα ὅπῃ θέλοι συντίθεσθαί τε καὶ πολεμεῖν καὶ φίλους ἢ πολεμίους Ῥωμαίοις οὓς δοκιμάσειε ποιεῖσθαι. Cependant Pompée

cordée du plus ou moins les années suivantes aux proconsuls arrivés à leur commandement en vertu d'une loi (1) et dans toute son étendue au dictateur César (2) : c'est de là qu'est issu le commandement en chef permanent, c'est-à-dire le Principat (3). Du concours du sénat, connu sous la République, l'ombre même a disparu sous le Principat; tout au plus est-il encore advenu dans ses commencements, avant que les gouvernements provinciaux eussent été complètement dépouillés du commandement, qu'une fonction de ce genre fut, sur la proposition de l'empereur, conférée par le sénat à une personne déterminée (4). Par la suite, il arrive bien parfois au sénat de décider des guerres et de charger l'empereur de les diriger (5). Mais il agit là, comme détenteur du pouvoir législatif, à la place des anciens comices. En revanche, dans la résurrection du gouvernement du sénat que les Romains postérieurs rêvèrent sous l'empereur Tacite, « la guerre et la paix » au-

---

déclare ne pas vouloir faire la guerre contre les Parthes, parce qu'il n'en a pas reçu le mandat (Dion, 37, 7).

(1) V. tome I, dernière éd., la théorie de la Collégialité, sur l'intervention du peuple dans la répartition des provinces. La loi Vatinia de 695 relative à César a difficilement déterminé quelque chose à ce sujet (p. 296, note 1) et nous ne savons pas exactement ce que décida la loi Clodia de 696 pour Piso et Gabinius, quoique l'expédition d'Égypte du second se lie peut-être à cela (cf. Dion, 39, 56 et p. 393, note 4). Le sénat lui défend l'expédition contre les Parthes (Strabon, 12, 3, 34, p. 558; Drumann, 3, 49). Mais la loi Trebonia de 699 permet à Pompée et à Crassus de faire πόλεμον καὶ εἰρήνην πρὸς οὓς ἂν βουληθῶσι (Dion, 39, 33; Plutarque, *Cat. min.* 43); sur quoi le second déclara la guerre aux Parthes μήτε ἔγκλημά τι αὐτοῖς ἐπιφέρων μήτε τοῦ πολέμου οἱ ἐψηφισμένου (Dion, 40, 12; Plutarque, *Crass.* 16 : Καίτοι τῷ γραφέντι περὶ τούτων νόμῳ Παρθικὸς πόλεμος οὐ προσῆν).

(2) Dion, 42, 20. Denys, 5, 73.

(3) V. le volume du Principat, sur l'*imperium* ou puissance proconsulaire du prince.

(4) V. au même tome V, la théorie de la Nomination des magistrats, relativement à l'influence de l'empereur sur le tirage au sort des magistratures.

(5) Dion, 68, 10 : Αὖθις πολέμιον αὐτὸν (le roi des Daces Decebalus) ἡ βουλὴ ἐψηφίσατο. Victor, *Cæs.* 13, 10 : (Trajan) *rogatu patrum militiam repetens. Vit. Marci*, 8 : *Ad Parthicum bellum senatu consentiente Verus frater est missus.* c. 12 : *De bello... in senatu egit, ambos necessarios dicens bello Germanico imperatores.*

raient de nouveau « été faites sur les prescriptions du sénat » (1).

2. Le sénat autorise et règle le *dilectus* ; mais l'exécution en appartient au magistrat. Si le magistrat qui procède au recrutement abuse de ses pouvoirs, le citoyen lésé ne peut exercer de recours que près de lui et des tribuns du peuple : il ne peut le faire près du sénat (2). **Recours en matière de service.**

3. Le sénat n'est non plus jamais intervenu comme tel dans la direction des opérations stratégiques; même lorsque Rome est le quartier général des généraux romains, ce qui doit n'avoir pas été rare à l'époque ancienne et ce qui arrive encore fréquemment par la suite, le sénat ne lui sert pas de conseil de guerre (3). Si souvent que les avis et les souhaits de la majorité du sénat puissent avoir été déterminants pour le général, si naturellement que la délibération sur la compétence des généraux et la répartition des troupes ait pu porter le sénat à donner un avis obligatoire sur les opérations militaires elles-mêmes ou à l'inverse le général à adresser au sénat des questions du même genre, ni l'un ni l'autre ne l'ont fait, autant que nous sachions, et il n'y a non plus jamais eu de contestations à ce sujet entre le sénat et les magistrats. La tradition, qui nous montre tout au plus la scène et non pas les coulisses du drame, ne nous permet pas de suivre dans ses détails l'influence exercée par les ambassadeurs envoyés par le sénat **Commandement.**

(1) *Vita Taciti*, 12 : *Ipsum principem senatum factum, leges a senatu petendas reges barbaros senatui supplicaturos, pacem ac bella senatu auctore tractanda.*

(2) V. tome I, la théorie des Droits de prohibition et d'intercession, sur l'intercession en matière administrative, 1re note, et tome III, la théorie du Tribunat, sur l'intercession dirigée contre un décret. Le magistrat peut sans doute demander au sénat des instructions relativement à des questions générales de ce genre ; ainsi relativement à l'obligation au service des citoyens des colonies maritimes (VI, 1, p. 275), le sénat a été consulté une fois par les tribuns auxquels ces citoyens avaient fait appel (Tite-Live, 36, 3, 5), une autre fois par les consuls eux-mêmes (Tite-Live, 28, 38, 3). La prescription par le sénat de la formation accélérée de l'armée (du *tumultus*) influe ici indirectement en ce qu'elle supprime la *causæ cognitio*, et par suite l'appel aux tribuns contre la décision consulaire (Tite-Live, 34, 56, 9).

(3) On ne peut objecter en sens contraire le fait que, lorsque Hannibal était aux portes, le sénat se rendit au camp du dictateur et y délibéra avec lui (p. 111, note 2).



aux généraux, spécialement par les légats permanents pris dans le sein du sénat qui leur furent plus tard adjoints (1). On ne pourrait probablement pas facilement courir risque de l'exagérer, d'autant plus que les généraux sortaient du vote des comices qui n'étaient pas principalement décidés par les capacités des candidats, et que les légats étaient nommés par le gouvernement de Rome sous l'influence déterminante des chefs du sénat. Cela a été un des grands facteurs de la chute du gouvernement sénatorial que le choix des légats ait passé progressivement aux généraux et que finalement cet instrument de la domination du sénat ait été mis par le vote du peuple directement au service du Principat naissant (2). Mais le légat n'a militairement jamais été rien de plus qu'un officier mis à la disposition du général ; si, dans les délibérations politiques, le général a fréquemment été mis dans la dépendance de son conseil, cela n'a jamais été étendu au commandement, et le légat n'a jamais, à ce point de vue, que l'influence que le général lui concède. C'est peut-être, parmi les caractères admirables du gouvernement romain, le plus admirable de tous que le sage empire sur soi-même avec lequel il s'est toujours gardé de mettre ses généraux en tutelle.

Rapports sur les opérations.

4. C'est un des devoirs de celui qui occupe le commandement d'adresser des rapports au sénat sur tous les faits militaires essentiels (3). La pratique de ces rapports a encore été reconnue en principe sous Auguste (4) et sous Tibère (5) ; mais il n'y en a guère eu, sous le Principat, d'autres applica-

(1) V. tome IV, la théorie des Légats du sénat, sur la compétence des légats chargés de négociation et sur les légats auxiliaires permanents.

(2) V. tome IV, la même théorie, sur l'intervention des comices et sur les légats du Principat et, tome V, celle de la Nomination des magistrats par le prince, sur la nomination des magistrats auxiliaires *militiæ*.

(3) Cicéron, *In Pis.* 16, 38 : *Quis umquam provinciam cum exercitu obtinuit, qui nullas ad senatum litteras miserit?*

(4) Agrippa s'en dispense (Dion, 54, 11. 24).

(5) Suétone, *Tib.* 32 : *Corripuit consulares exercitibus præpositos, quod non de rebus gestis senatui scriberent.* Cela se rapporte probablement aux proconsuls commandant contre Tacfarinas (cf. p. 305, note 4).

tions que les communications adressées du théâtre de la guerre par le prince lui-même au sénat (1).

5. Le sénat a laissé sans restriction au général le droit d'accorder des récompenses militaires à ses officiers et à ses soldats (2) ; mais il s'arroge essentiellement le droit de récompenser le général lui-même. L'acclamation du vainqueur est un droit appartenant aux soldats, qui n'a pas été retiré aux troupes ; mais le sénat attribue aussi à l'époque récente le titre d'*imperator* (3). C'est au sénat qu'appartient légalement le droit d'organiser les remerciements publics adressés aux dieux à l'occasion de la victoire (p. 264). La fête urbaine de la victoire, le triomphe, rentre proprement dans les droits du général, et, s'il a besoin pour la célébrer de la concession extraordinaire de la jouissance de l'*imperium* dans l'intérieur de la ville, ce qui est toujours le cas dans la période récente de la République, c'est au peuple qu'est demandé cette concession, même à la fin de la République. Mais le général qui a l'intention de triompher a coutume de s'assurer de l'adhésion du sénat, et ce dernier est à même de refuser les fonds nécessaires (4), auquel cas la fête n'a en général pas

Récompenses des généraux.

(1) Trajan : Dion, 68, 29. — Hadrien : Dion, 69, 14. — Marc-Aurèle : Dion, 71, 10. 17. 27. 30. *Vita Marci*, 14. — Sévère : *Vita Severi*, 9 ; *Albini*, 9. — Caracalla : Dion, 77, 13. 18 ; *Vita Carac.* 6. — Macrin : Dion, 78, 27. 36. 38. Les empereurs se servent encore (Dion 69, 14. 77, 18) de la vieille formule usitée dans ces lettres (Cicéron, *Ad fam.* 10, 33, et ailleurs) : *Si vos liberique vestri valetis, bene est, ego exercitusque valemus*.

(2) V. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur les décorations et les libéralités militaires, et celles des Actes formés entre le peuple et les citoyens, sur le droit du magistrat de disposer du butin.

(3) V. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur le titre d'*imperator*.

(4) L'autorisation du triomphe par le sénat et le vote des fonds ne se confondent pas : on reproche à Ap. Claudius, consul en 611, de n'avoir pas voulu demander la permission de triompher et d'avoir immédiatement proposé le vote des fonds (Dion, *fr.* 74, 2). Il est singulier que Polybe, 6, 15, signale ce droit de voter les fonds parmi les moyens d'action que le sénat possède contre le général et reconnaisse en même temps indirectement que le triomphe lui-même ne dépend pas du sénat (τούτους — τοὺς θριάμβους — οὐ δύναται χειρίζειν ὡς πρέπει, ποτὲ δὲ τὸ παράπαν οὐδὲ συντελεῖν, ἐὰν μὴ τὸ συνέδριον συγκατάθηται καὶ δῷ τὴν εἰς ταῦτα δαπάνην) ; car, pour tous les succès un peu importants, le produit du butin a nécessairement dépassé de beau-



lieu (1). Si cependant le magistrat ne s'incline pas, le sénat n'a pas contre lui de droit d'interdiction direct ; il peut seulement, par exemple à l'aide des tribuns, faire le magistrat renoncer à monter au Capitole et le forcer à se contenter de triompher au mont albain (2). C'est seulement depuis le Principat que le sénat a reçu le droit de concéder le triomphe et après la disparition du triomphe les ornements triomphaux qui lui ont été substitués, concession qui s'étend même à l'empereur (3), mais qui pour les particuliers suppose une proposition de l'empereur.

Peines militaires. 6. Le général prononce naturellement aussi les peines militaires ; mais il n'est pas rare qu'il reçoive à ce sujet des invitations du sénat. A ce point de vue, le sénat ne se contente pas d'attribuer, à titre de punition, des garnisons désagréables à des officiers (4) ou à des soldats (5); il agit aussi directement par l'établissement de peines, en particulier (6), en faisant descendre un soldat dans une classe inférieure (7),

---

coup les frais du triomphe. La rédaction de Tite-Live, 33, 23, 8 : *Is triumphus... quod sumptum non erogatum ex ærario omnes sciebant, inhonoratior fuit* est frappante.

(1) Tite-Live, 8, 12. 10, 36.

(2) V. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur les autorités qui statuent en matière de triomphe.

(3) V. tome V, les théories de l'*Imperium* ou puissance proconsulaire du prince, sur les décorations militaires, et de la Participation de l'empereur au pouvoir législatif, sur le triomphe, et tome II, la section des Honneurs attachés à la magistrature fictive et au triomphe fictif, sur les *ornamenta triumphalia*.

(4) Tite-Live, 40, 41 : *Senatus consultum factum est, ut M. Fulvius* (tribun militaire de l'armée consulaire qui se trouve en Italie) *in Hispaniam relegaretur ultra novam Karthaginem, litteræque ei datæ sunt a consule ad P. Manlium in Hispaniam ulteriorem deferendæ.* Les deux généraux étaient donc invités par le sénat l'un à renvoyer l'officier et l'autre à le recevoir.

(5) A cela se rattachent les résolutions connues du sénat décidant de n'employer les soldats de Cannes et d'autres encore qu'au service des provinces en punition de leur mauvaise conduite devant l'ennemi (Tite-Live, 23, 25, 7. 25, 5, 10). Cf. VI, 1, p. 285, note 4.

(6) Tite-Live, 40, 41, 11, sur l'an 574 : *Qui miles ad exercitum non redisset, eum ipsum bonaque ejus vendere consul jussus.*

(7) Frontin, *Strat.* 4, 1, 18 : *Ap. Claudii sententia senatus eos qui a Pyrrho rege Epirotarum capti et postea remissi erant, equites ad peditem redegit, pedites ad levem armaturam, omnibus extra vallum jussis tendere, donec bina hostium spolia singuli rettulissent.* Val. Max. 2, 7, 15.

en le privant de sa solde (1), en l'excluant des exemptions et des récompenses militaires (2). Le sénat a aussi prononcé à titre de peine qu'il ne serait pas tenu compte d'une année de service (3).

7. Le droit de disposer du butin appartient, lorsque ce butin consiste en immeubles, au gouvernement romain, et pour les meubles, au général (4). Le sénat n'intervient dans ce dernier cas que lorsque le général le consulte (5). Butin.

8. Relativement au droit de disposer des prisonniers, les pouvoirs militaires du général n'ont pas été, en la forme, aussi nettement séparés des pouvoirs politiques du gouvernement que pour le butin. Il est dans la nature des choses, que les transfuges soient traités au point de vue militaire et les généraux et les princes captifs au point de vue politique; mais on n'a pas ici de ligne fixe de démarcation. Les instructions que le sénat donne, sous ce rapport, au général sont obligatoires pour lui (6); pour le reste, il est libre de décider à quels prisonniers il fera subir immédiatement la peine de mort ou une peine moins forte et quels autres il remettra aux magistrats supérieurs de la capitale (7). Quant à ceux de la seconde catégo- Prisonniers.

(1) Tite-Live, 40, 41, 11. Val. Max. 2, 7, 15. Frontin, *Strat.* 4, 1, 46. *Handb.* 5, 571.

(2) Relativement aux légions de Cannes, le sénat prescrit à Marcellus, *ne quis eorum munere vacaret neu dono militari virtutis ergo donaretur* (Tite-Live, 25, 7, 4).

(3) Un exemple de l'an 578 dans Val. Max. 2, 7, 15; Frontin, *Strat.* 4, 1, 46.

(4) V. tome I, la théorie des Actes conclus entre l'État et un citoyen, sur le droit du magistrat de disposer du butin.

(5) Dans Tite-Live, 5, 20. 22, les soldats de Camille se plaignent que *ad senatum rejecisset* la décision sur le butin, *rem arbitrii sui.*

(6) Le général romain, qui, après la prise de la ville de citoyens insurgée de Capoue, fit exécuter les sénateurs prisonniers, le fit avant d'avoir eu connaissance du sénatus-consulte qui le chargeait de les ramener à Rome ; après l'avoir lu, il ne se considéra plus comme autorisé à continuer (Tite-Live, 26, 15 : *Modo prohiberi etiam se, si id vellet, senatus consulto*). La version divergente, selon laquelle il reçut le sénatus-consulte auparavant, mais ne le tint pas pour obligatoire à cause de la formule *si ei videretur* (p. 225, note 1), revient au même, puisqu'elle lui impute de n'avoir pas compris l'ordre indubitable du sénat.

(7) Diodore, p. 515: Πρὶν ἢ τὴν σύγκλητον ὑπὲρ αὐτοῦ — Persée — διαλαβεῖν

rie, le sénat dispose, dans les cas les plus importants, de leur sort ultérieur (1).

ὃ χρὴ παθεῖν, τῶν κατὰ πόλιν στρατηγῶν εἷς ἐνέβαλεν αὐτὸν εἰς τὸν ἐν Ἄλβαις κάρκαρον, où il s'agit de la prison de Rome et où l'addition ἐν Ἄλβαις vient d'une méprise.

(1) Pour des prisonniers ou des otages de distinction, le sénat statue sur le lieu de détention (dans Diodore, *loc. cit.* le sénat prescrit le transfert de Persée dans un autre lieu, c'est-à-dire à Albe. Tite-Live, 45, 42, 4; sénatus-consultes analogues dans Tite-Live, 30, 17, 2. 32, 2, 4. 45, 43, 9. Val. Max. 9, 6, 3). On a là fréquemment recours aux bons offices des alliés italiques; cf. le chapitre de l'Administration de l'Italie.

LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT.

Si l'on ne peut en général arriver qu'à une conception imparfaite des finances romaines, il en est ainsi spécialement de la part importante prise par le sénat à leur direction; là encore nous rencontrons comme obstacle la circonstance que l'impôt civique était écarté de fait à l'époque qui nous est la mieux connue et que par suite nous ne savons presque rien de cette institution aux ramifications prolongées.

Les pouvoirs financiers du peuple, du sénat, et des magistrats.

Le plan le plus convenable pour nos explications sera d'étudier d'abord l'administration générale de la fortune de l'État qui se divise à son tour en deux branches : la participation du sénat à l'administration de la fortune publique et son influence en matière d'impôts, puis d'exposer son droit d'autoriser les dépenses faites par le trésor public, l'*ærarium populi Romani*, et enfin de joindre à ces explications quelques remarques sur l'intervention du sénat dans le rôle propre d'exécution des magistrats. — Le peuple est consulté sur les questions financières, quand des considérations fondamentales l'exigent; mais cela est peu de chose, et c'est devenu de moins en moins important, évidemment parce qu'on ne pouvait attendre des comices une solution impartiale basée sur la vue de l'ensemble des faits. Le roi et les magistrats qui le remplacent adminis-

trent, d'après la théorie romaine (1), la fortune du peuple comme le père de famille administre la sienne. Le principe selon lequel les actes ordinaires rentrent dans l'action indépendante des magistrats et le concours du sénat est requis pour les actes extraordinaires, est le principe dominant dans la sphère des finances comme ailleurs; mais nulle part l'action ordinaire de la magistrature n'a été aussi vite écartée et le gouvernement du sénat n'a aussi absolument prévalu.

I. Administration des biens de l'État.

Relativement aux biens de l'État, on peut s'occuper du concours du sénat, soit au point de vue de leur consistance, quant à leur acquisition à la guerre, à leur acquisition par donation ou testament, à leur achat et à leur vente, soit au point de vue de leur exploitation.

Acquisition par occupation.

L'occupation du droit de la guerre, qui est l'origine essentielle des biens de l'État, est un acte de magistrat, qui ne réclame ni le concours du sénat ni celui des comices (2). Il sera question dans la partie des Relations extérieures, des acquisitions résultant de traités de paix et du rôle qu'y joue le sénat.

Donations et testaments.

Les donations et les dispositions de dernière volonté, adres-

(1) Cf. tome III, la théorie du Consulat, sur le droit de disposer du trésor public et des biens de l'État.

(2) VI, 2, p. 484. Les comices furent consultés après la prise de Capoue, mais certainement c'est uniquement parce que Capoue avait été jusqu'alors une cité de demi-citoyens et que par conséquent ce n'était pas là un *ager peregrinus*, mais un *ager privatus* que l'on transformait en *ager publicus populi Romani*. Tite-Live, 27, 11, 8, sur l'an 545 : *Censores ut agrum Campanum fruendum locarent, ex auctoritate patrum latum ad plebem est, plebesque scivit.* C'est déjà déclaré en 543, évidemment sous la forme de sénatus-consulte : *Ager omnis et tecta publica populi Romani facta* (Tite-Live, 26, 16, 8) et l'on procède en conséquence en l'an 544 (Tite-Live, 27, 3, 1 : *Agro qui publicatus fuerat, locando : locavit autem omnem frumento)*; mais, pour la validité formelle de l'opération, une loi est nécessaire.

sées à la cité romaine, peuvent probablement être acceptées des citoyens par le magistrat sans autre forme; car, d'une part, les formalités requises entre particuliers sont étrangères aux actes conclus entre le peuple et un particulier, et d'autre part, le risque de perte, possible pour l'acquisition par un particulier d'une hérédité, ne souffre pas davantage d'application au trésor. L'honneur ne peut non plus guère être engagé dans la réception de tels présents. — Mais l'acceptation des présents venant de l'étranger, pour lesquels il l'est souvent et qui peuvent même sans cela être la source de désagréments pour le peuple, ressortit au sénat comme tout ce qui tient aux relations internationales. Le peuple n'a jamais été consulté en pareil cas. Jusque pendant les crises de la Révolution, le sénat a toujours refusé, même dans les temps les plus critiques de la guerre d'Hannibal, les présents en argent ou en valeurs équivalentes offerts par les rois et les républiques étrangères au trésor, que ces rois et ces républiques fussent sujets ou non, fussent italiques ou d'outre-mer (1). On n'a accepté parfois que des denrées pour les armées (2) et des pièces d'armement (3). Mais les dons adressés aux dieux de Rome ne sont pas repoussés; en suite de quoi l'usage s'est introduit parmi les états et les rois plus ou moins dépendants de Rome de demander au sénat la permission, qui leur était en général accordée, de faire des présents votifs en or au Capitole (4). — Au contraire

(1) Ainsi le sénat décline, en 537, un présent des Néapolitains de quarante lourdes patères d'or en n'en acceptant qu'une seule et la plus légère (Tite-Live, 22, 32), de même, bientôt après, un présent analogue de Pæstani (Tite-Live, 22, 36, 9), encore, en 563, de grandes quantités d'or offertes par les rois de Macédoine et d'Égypte (Tite-Live, 36, 4), et même l'or trouvé sur les agents de recrutement carthaginois en Espagne, lors de leur capture par les Saguntins (Tite-Live, 30, 21).

(2) Des envois de grains de cette espèce sont acceptés en 538 de Hiéron (Tite-Live, 22, 37) et en 554 de Carthage et de Masinissa (Tite-Live, 31, 19); plus tard on en paie le prix (Tite-Live, 36, 4, 9. 45, 13, 14). Le sénat fut mécontent du roi Micipsa, parce qu'il avait envoyé un pareil présent en Sardaigne, en considération de C. Gracchus qui y était questeur (Plutarque, *C. Gracch.* 2).

(3) Ainsi les boucliers envoyés d'Alabanda (Tite-Live, 43, 6, 10).

(4) Telle est la patère acceptée des Néapolitains (note 1). Il fut également

l'institution du peuple romain comme héritier faite par des rois étrangers, ainsi en premier lieu par le roi Attale III Philometor de Pergame en 621 et plus tard par d'autres, a en général été acceptée par le sénat (1).

Termination du sol public.

Nous n'avons pas d'indications d'ensemble sur la participation du sénat aux achats et aux ventes et aux actes analogues faits pour le compte du peuple. Mais, de même qu'il a, relativement aux immeubles de l'État, fréquemment invité, jusque dans les premiers temps de l'Empire, les autorités compétentes de Rome (2) et du dehors (3) à procéder à des terminations, il

Achats et ventes.

permis à Hiéron en 538 d'élever au Capitole la statue d'or de la Nikè envoyée par lui (Tite-Live, 22, 37) et l'on rencontre fréquemment par la suite la permission de *donum in Capitolio ponere*. Tite-Live, 28, 39. 32, 27, 1. 42, 6. 43, 6. 44, 14, 3 ; sénatus-consulte relatif à Thisbé, lignes 32 et ss.; Josèphe, 14, 8, 5.

(1) Cicéron, *De l. agr.* 2, 16, 41, dit du testament de ce genre du roi d'Égypte attaqué comme faux : *Auctoritatem senatus extare hereditatis aditæ sentio* (cf. p. 231, note 2).

(2) Ont été accomplies dans la ville de Rome *ex senatus consulto* la termination faite auprès de l'Esquilin à laquelle se rapporte l'inscription : *L. Sentius C. f. pr. de sen. sent. loca terminanda cœravit* (Bruns, *Fontes*, 5e éd. p. 171); — les terminations des rives du Tibre (*C. I. L.* VI, 1234-1241), tant celles faites par les censeurs et les consuls que celles accomplies sous Auguste et Tibère par l'empereur ou ses délégués ; — les terminations faites le long des aqueducs du temps d'Auguste (*C. I. L.* VI, 1243 et ss.), — celles accomplies également sous Auguste par les *curatores locorum publicorum judicandorum* (v. tome V, le chapitre du Patrimoine de l'État et des caisses publiques, sur la termination et la justice) et les terminations analogues des consuls de l'an 4 après J. C. (*C. I. L.* VI, 1263. 1264). La restitution des *loca qua pri vatis possidebantur causa cognita ex forma in publicum* (*C. I. L.* VI, 919) mise à exécution par Claude et son collègue en qualité de *censores* a eu lieu *ex. s. c.* Sur les cippes placés le long des aqueducs, la formule manque déjà sous Tibère (*C. I. L.* VI, 1253); sur les pierres terminales des rives du Tibre, elle est remplacée sous Claude (d'après l'inscription nouvellement découverte *Notizie degli scavi*, 1887, p. 323, où il faut compléter ligne 11, *sui* et non *s. c.*, *principis* requérant une épithète) et sous Vespasien (*C. I. L.* VI, 1242) par la mention de l'ordre de l'empereur (*ex auctoritate imperatoris*). Pour la termination du Pomerium, qui assurément n'a rien à faire avec la détermination des possessions de l'État, le sénat n'est pas nommé sur les pierres de Claude et de Vespasien ; au contraire l'ordre de l'empereur et le sénatus-consulte sont incorrectement accouplés sur celles d'Hadrien d'après la rédaction aujourd'hui établie des cippes *C. I. L.* VI, 1233 (Hülsen, *Hermes*, 22, 620) : *Ex s. c. collegium augurum auctore imp... Hadriano... terminos pomerii restituendos curavit.*

(3) Hors de Rome, des terminations faites en vertu de sénatus-consultes sont mentionnées en date de la fin du VIe siècle en Campanie (v. tome IV, la

doit sans doute aussi avoir été en général consulté sur les achats de terres privées faits pour l'État (1) et sur les ventes de terres publiques faites à des particuliers (2). Ces actes, qui étaient bien extraordinaires, mais qui n'étaient pas en dehors de la compétence des magistrats, n'ont jamais été soumis au peuple. — Lorsqu'il ne s'agissait pas d'immeubles, le sénat ne doit pas en principe, au moins au point de vue financier (3), s'être occupé de l'affaire; à la vérité, on fait exception pour la fonte des ex-voto d'or et d'argent (4) et pour les fournitures nécessaires aux besoins des armées (p. 305), probablement aussi pour la réglementation de la vente du sel tiré des salines publiques, dont les conditions étaient plutôt arrêtées dans l'intérêt du public que dans celui du trésor (5).

---

théorie de la Censure. à la section des *vectigalia*, sur la termination, dernière note) et du temps de Sulla à Fanum (*C. I. L.* I, 583).

(1) Cet achat a eu lieu en vertu d'un sénatus-consulte pour les terres de Campanie (Licinianus, éd. de Bonn, p. 15; Cicéron, *De l. agr.* 2, 30, 82; cf. tome III, la théorie de la Préture, au début). Lorsque l'acquisition de l'immeuble se dissimule derrière un marché de construction (cf. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *Ultro tributa*, sur les formes dans lesquelles les censeurs obligent le peuple), le magistrat qui peut valablement conclure le marché, ne doit pas avoir besoin d'autorisation spéciale pour l'acquisition.

(2) Il n'est fait expressément allusion au sénat ni pour les ventes d'immeubles publics faites par les censeurs, ni pour celles faites par les questeurs (v. tome IV, les deux théories de la Censure et de la Questure, sur les aliénations des biens de l'État), bien que le mandat de ce genre donné aux questeurs dans Tite-Live 28, 46, 4, ne puisse guère être rapporté qu'au sénat. Appien, *Mithr.* 22, mentionne le sénat au sujet de la confiscation des terres du clergé faite pour l'armement de Sulla.

(3) Ce n'est pas comme autorité financière mais comme autorité de police générale que le sénat, interdisant la construction d'un théâtre, prescrit de vendre les matériaux déjà préparés (Orose, 4, 21, 4).

(4) Val. Max. 7, 6, 4 : *Senatus consulto* (en 672) *aurea atque argentea templorum ornamenta, ne militibus stipendia deessent, conflata sunt.*

(5) Les grandes salines d'Ostie, qui appartenaient à l'État, étaient affermées avec fixation d'un prix maximum qui ne devait pas être dépassé à l'égard des citoyens romains (v. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *vectigalia*, sur la mise à ferme des biens de l'État), probablement aussi avec fixation du nombre des magasins qui seraient ouverts à la vente à Rome et au dehors, et cette institution paraît, d'après Tite-Live 29, 37, 3, avoir influé sur l'origine des *fora et conciliabula*. Elle a conduit au monopole (Tite-Live, 2, 9, 6), sans doute seulement en ce sens que les autres producteurs ne pouvaient vendre le sel au même prix, par conséquent en fait et non pas en droit et seulement dans l'intérêt des consommateurs.

Jouissance des terres publiques.

La mise en rapport des biens de l'État, ou plutôt de ses immeubles, à propos desquels seulement il peut au sens propre être question de mise en rapport, est le fondement de l'administration financière de Rome. Elle se présente sous des formes diverses : tantôt comme simple location à temps, ainsi que cela arrive ponr les mines de l'État et pour une partie de ses biens fonds, par exemple pour les terres de Campanie; tantôt comme admission de toute personne à une certaine jouissance du sol contre indemnité, ce qui comprend les douanes (*portoria*) et les différentes redevances foncières (*solaria*) (1); tantôt comme transfert d'une jouissance plus ou moins exclusive du sol à des particuliers moyennant la contre-prestation fixe faite à l'État d'une dîme ou de quelque chose de semblable, ce qui comprend, à l'époque ancienne, le système de l'occupation des terres publiques d'Italie (VI, 1, p. 96) et, à l'époque postérieure, la concession du sol provincial à ses détenteurs contre un vectigal ou une redevance en argent qui en tient lieu (VI, 2, p. 368 et ss.). Sauf des exceptions vacillantes, parmi lesquelles rentrent par exemple la concession révocable sous condition faite de terres publiques à des créanciers de l'État pour durer jusqu'à leur remboursement (2) et aussi, semble-t-il, celle faite des terrains situés le long des voies publiques aux occupants sous l'obligation d'entretenir la route (3), l'État garde, dans tous ces systèmes, le droit de disposer de ce qu'il possède, le bail à temps étant fait à court terme et les autres concessions étant révocables à un moment quelcon-

Tite-Live, 2, 9, 6, mentionne le sénat au sujet de l'organisation de ce commerce du sel qui est placée à l'époque de la fondation de la République. Il n'est pas question du sénat au sujet de la hausse provoquée en 550 par l'addition au prix du sel vendu hors de la ville de frais de transports évalués suivant un tarif fixe (Tite-Live, 29, 37). Cependant on ne peut pas en conclure avec certitude que cette mesure ait été prise par les censeurs sans le concours du sénat.

(1) V. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *vectigalia*, sur la mise à ferme des biens de l'État.

(2) Tite-Live, 31, 13. Le créancier a alors le droit de refuser son remboursement. Cf. Tite-Live, 33, 42. Loi agraire, ligne 31 et à ce sujet *C. I. L.* I, p. 90.

(3) Les *vicasiei vicanei* de la loi agraire de 643 (ligne 11 et ss.) possèdent *ex. s. c.* Cf. *C. I. L.* I, p. 90.



que. Mais, en face de la portée peu commune qu'ont ces opérations dans les finances romaines, il est d'une importance saillante de déterminer la mesure dans laquelle le peuple, le sénat et les magistrats y interviennent ou n'y interviennent pas. — Les droits du peuple sont sauvegardés dans ces actes en ce sens que non seulement le droit qui lui appartient de reprendre librement sa propriété se comprend de soi, mais qu'en outre il lui est d'ordinaire expressément réservé (1). Mais il n'est pas consulté; car l'administration productive de revenus des biens de l'État rentre parmi les droits et les devoirs des magistrats; les empiètements isolés faits par les comices dans ce domaine sont des exceptions qui ne font que confirmer la règle (2). Il n'y a que l'usage des emplacements publics de Rome qui a fréquemment été réglé par des lois (3), sans aucun doute parce qu'il s'agissait là de veiller sur les intérêts de la ville plus que d'obtenir une redevance de quelque usufruitier privilégié. — En général, ces dispositions ont, au moins à l'époque historique. émané du sénat ou ont été ratifiées par lui; car la stabilité pratique qui les caractérise à côté de leur révocabilité légale, n'a

(1) La clause *dum populus senatusque vellet* se trouve dans le décret de gouverneur de l'an 565 (VI, 2, p. 364, note 3) et dans Appien (VI, 2, p. 375, note 2).

(2) VI, 1, p. 378. Le plébiscite de 582 qui chargea les censeurs d'affermer les terres de Campanie (Tite-Live, 42, 19) est sans doute d'ordre essentiellement confirmatoire et paraît avoir été provoqué par le fait que les censeurs, sans omettre absolument cette mise à ferme, n'avaient pas fixé nettement ou avaient fixé trop étroitement les limites des terres publiques campaniennes et que le trésor subissait par là un préjudice. Cette motion est constitutionnelle en ce sens qu'il appartient au peuple de déterminer les devoirs des magistrats. Au contraire, les propositions de casser ou de suspendre les contrats conclus par les censeurs, comme celle de 585 qui échoua probablement et celle de 695 que César fit adopter (cf. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *Ultro tributa*, sur les actes de libéralité interdits aux censeurs), ne le sont pas.

(3) Selon la loi Julia municipalis, l. 68 et ss., personne ne peut posséder (*possidere*) ou soustraire à l'usage public les *loca publica porticusve publicæ* à Rome ou dans le rayon de la première borne milliaire sauf ceux à qui cela a été permis *leg(ibus) pl(ebei)ve scitis s(enatus)ve c(onsultis)* et dans la forme où cela le leur a été. L'édit prétorien défend également (*Dig.* 43, 8, 2, *pr.*) toutes les constructions *in loco publico* qui n'ont pas été permises *lege senatus consulto edicto decretove principum*.



pu être obtenue que de cette façon et elles se présentent toutes comme des actes extraordinaires. Seule l'institution très ancienne et très imparfaitement connue de l'occupation italique peut appartenir à une époque où il était permis au magistrat d'accomplir un pareil acte sans consulter le sénat; pour les actes plus récents de cette catégorie, le doute est exclu. La concession de terres publiques faite aux créanciers de l'État et celle faite pour assurer l'entretien des routes que nous venons de citer se fondent sur des sénatus-consultes. Un établissement de colons, fait en 555 à la suite de la création d'un nouveau droit de douane maritime, a, selon toute apparence, eu lieu sans interrogation du peuple, simplement en vertu d'un sénatus-consulte (1). Il suffit de rappeler que les redevances des cités provinciales n'étaient ni fixées par la loi, ni laissées à l'arbitraire du gouverneur du moment, mais étaient réglées en principe lors de l'organisation de la province et ratifiées par le sénat en même temps que les *acta* du premier gouverneur. L'organisation financière de l'État romain est l'œuvre du sénat de Rome.

Modification de jouissance.

La mise en pratique et la modification de l'organisation établie, selon les tendances prédominantes du temps et les circonstances du moment, restent aussi constamment dans la main du Sénat. Sous le Principat lui-même, il en est encore ainsi tout au moins pour la moitié de l'empire administrée par le sénat (2). L'interdiction provoquée par l'intérêt de l'agriculture de l'exploitation des mines en Italie est certainement son œuvre (3) ainsi que d'autres innovations du même or-

(1) Tite-Live, 32. Les 300 *coloni* de Castrum ne forment pas une colonie au sens propre, mais un *conciliabulum civium Romanorum*. S'ils ont reçu la pleine propriété romaine, c'est une exception à ajouter à celles de la p. 333.

(2) Les délibérations de Tibère avec le sénat *de vectigalibus et monopoliis* (Suétone, *Tib.* 30) se rapportent sans doute à cela.

(3) La limitation de l'exploitation des mines d'or du territoire des Salasses résultant des conditions imposées par les censeurs aux fermiers (Pline, 33, 4, 78) peut remonter seulement au VIIe siècle (*C. I. L.* V, p. 715). L'interdiction totale d'exploiter des mines en Italie, par un vieux sénatus-consulte (Pline, *loc. cit.* et 3, 20, 138. 37, 13, 202) se place certainement encore plus tard.



dre (1). Avant tout, c'est le sénat seul qui met en application le principe, suivant lequel l'État romain peut, dans les temps difficiles, demander à titre d'avance aux sujets débiteurs de redevances le double de leurs dettes (2). La façon dont s'est introduit le système d'intermédiaires selon lequel sont gérées les finances romaines à l'époque qui nous est connue ne nous a pas été rapportée ; mais il est difficile que les grandes sociétés de fermiers publics aient été exclusivement créées par l'action des magistrats, sans la coopération du sénat.

Actes de libéralités.

Les actes de libéralités, les actes par lesquels il est disposé des biens de l'État sans équivalent économique direct, réclament une étude spéciale. Il est probable que le système le plus ancien ne faisait pas de différence entre l'administration et la donation des biens de l'État et que, de même que le père de famille a également le droit de procéder aux deux, le roi avait sans limites le droit de disposition à titre gratuit, en particulier relativement aux terres publiques, l'interrogation préalable du sénat étant sans doute habituelle dès alors, mais ne pouvant par suite de sa situation première produire rien de plus qu'un simple avis (3). Mais, dès l'établissement de la

(1) Par exemple les locations de Sicile sont transportées à Rome par un sénatus-consulte en 679 (v. tome IV, la théorie de la Censure, sur la liaison à Rome de l'activité des censeurs).

(2) Cicéron, *Verr.* 3, 16, 42 : *Senatus cum temporibus rei publicæ cogitur ut decernat, ut alteræ decumæ exigantur, ita decernit, ut pro his decumis pecunia solvatur aratoribus, ut quo plus sumitur quam debetur id emi, non auferri putetur.* Ces *alteræ decumæ* ont été fréquemment réclamées en Sicile et en Sardaigne au VI[e] siècle (Tite-Live, 36, 2, 13. 37, 2, 12. c. 50, 9. 42, 31, 8) ; il faut les entendre en ce sens que, lorsqu'une somme d'argent était payée pour les dîmes, comme cela a nécessairement été le cas en Sardaigne (Tite-Live, 23, 32, 9 : *Gravi tributo et conlatione iniqua frumenti pressos ;* 41, 17, 2 : *Stipendiariis veteribus duplex vectigal imperatum exactumque ; ceteri frumentum contulerunt ;* cf. 23, 41, 6), cette somme était alors doublée. Dessau, doute sans motif, *Handb.* 5, 189 = tr. fr. 10, 240, que ces versements fussent légalement sujets à restitution ; ils devaient sans nul doute être traités comme le *tributum*, ce qui ne veut d'ailleurs aucunement dire qu'ils aient en fait été traités comme lui.

(3) V. tome I, la théorie des Actes conclus entre l'État et un citoyen, sur les actes de disposition à titre gratuit, et, tome IV, la théorie des Magistrats *agris dandis adsignandis* et *coloniæ deducendæ*. Cf. tome VI, 1, p. 387. Wil-



République ou dès une phase précoce de l'évolution républicaine, la magistrature a perdu cette souveraineté et le principe selon lequel, si les magistrats ont l'administration des biens de l'État soit seuls, soit en concours avec le sénat, le droit de donation revient aux comices, est entré en vigueur. En pratique, ce principe est restreint de deux façons : d'un côté, le droit de procéder dans certaines limites à des libéralités qui ne contiennent souvent une donation que dans la forme est indispensable à l'autorité administrative la plus élevée; d'un autre côté, le sens politique des Romains a toujours maintenu dans des bornes étroites le droit des comices d'intervenir dans les questions financières et en particulier leur droit de faire des donations. Mais, en tant que des libéralités ont lieu sans interrogation des comices, le sénat y concourt comme à tous les actes extraordinaires. Nous devons ici relever les cas de ce genre qui nous sont connus.

Donation de terres publiques.

1. La magistrature, même d'accord avec le sénat, n'est pas compétente pour l'aliénation gratuite des immeubles de l'État, par conséquent pour l'assignation et la fondation de colonies : la reconnaissance de ce principe résulte notamment de ce que cette aliénation est faite, dans tous les cas importants, par des magistrats extraordinaires élus par les comices en vertu de lois spéciales (1). Même pour des concessions sans importance

lems, 2, 347 et ss., combat comme la mienne une opinion que je n'ai jamais exprimée et surtout il oublie là, comme dans tout son ouvrage, que le sénatus-consulte n'est originairement rien autre chose qu'une décision prise par le magistrat avec l'assentiment du sénat. Le sénat a été, en règle générale, interrogé sur le partage des terres à titre gratuit, aussi bien dans la période ancienne que dans la période moderne ; le point douteux est seulement de savoir s'il fallait en outre, à l'époque ancienne, interroger le peuple ou si cette dernière interrogation n'appartient qu'à une époque postérieure. J'ai expressément relevé comme admissible l'idée que le peuple n'ait pas été consulté aux commencements de la République ; mais elle n'est pas susceptible de démonstration ; encore moins, cette démonstration résulte-t-elle, comme le voudrait Willems, de ce qu'il n'est pas question de résolution du peuple dans les récits non-historiques de partages de terres du début de la République.

(1) V. sur ce point et sur ce qui suit, le chapitre des Magistrats *agris dandis adsignandis* et *coloniæ deducendæ*.



pratique, dont l'accomplissement ne réclame pas le choix de magistrats spéciaux, par exemple pour celle d'un emplacement de sépulture sur le sol public, les magistrats ont encore pris le consentement du peuple au VI[e] siècle. Nous avons déjà fait remarquer (p. 251) qu'un plébiscite requit aussi l'autorisation du peuple pour la dédication d'un sol public. D'ailleurs l'initiative législative du sénat s'exerce là communément en fait et les comices ne font, à la bonne époque, que confirmer ce qui leur a été proposé par le sénat et la magistrature. — Si le peuple devait, en droit rigoureux, être consulté sur l'aliénation à titre gratuit du sol public, cela n'a cependant pas toujours eu lieu. Nous avons expliqué qu'un sénatus-consulte a en général suffi pour la dédication en dépit du plébiscite précité (p. 251). Des concessions de terres peu importantes faites en Italie (1) et peut-être aussi quelques fondations de colonies munies du droit foncier complet (2) faites avant Sulla hors d'Italie, paraissent avoir eu lieu, sans interrogation du peuple, avec le simple concours du sénat. Depuis Sulla, ce droit rentre sans réserve dans la compétence remaniée du sénat (3).

2. La concession révocable de terres romaines faite en — Concession de leur possession gratuite.

---

(1) Tite-Live, 44, 16, 7, sur l'an 585 : *Senatus in formulam sociorum eum* (*Onesimum nobilem Macedonem*) *referri jussit... agri Tarentini, qui publicus populi Romani esset, ducenta jugera dari et ædes Tarenti emi,* à côté de quoi il faut sous-entendre la concession du *commercium*. Pour le don de terres fait en 586 à P. Vatinius, le sénat est seul nommé (Cicéron, *De d. n.* 2, 2, 6. 3, 5, 13). Les terres données à Horatius Cocles et à Mucius Scævola leur sont, d'après Denys, 5, 35, offertes par le sénat et c'est lui qui, d'après le *De viris ill.* 18, 5, accorde à Agrippa Menenius l'emplacement de son tombeau.

(2) La fondation en 583 de la colonie espagnole de Carteia qui reçoit le droit de latinité est décrétée par le sénat (Tite-Live, 43, 3) et il ne nous est tout au moins rien rapporté de l'existence d'une loi. La cité espagnole de Valentia peut avoir été appelée à l'existence de la même façon (Tite-Live, 55). Le point de savoir si elles ont reçu le droit foncier complet est d'ailleurs douteux (VI, 2, p. 374, note 2). Il a sans doute fait défaut à Narbo (VI, 2, p. 374, note 1). Il faut encore citer ici l'*ager ex s. c. datus adsignatus* d'Afrique, mentionné dans la loi agraire de 643, ligne 93, s'il s'y agit d'une propriété romaine ou latine du sol, que l'expression n'implique cependant aucunement.

(3) Pendant la guerre de Mutina, le sénat revendique le droit illimité de disposer des terres publiques (Cicéron, *Phil.* 5, *in fine*. 7, 3, 10. 14, *in fine*. *Ad fam.* 11, 20, 3. *Ep.* 21, 5, etc.).



jouissance gratuite à des alliés italiques peut, comme nous le prouvent des titres remontant à l'époque des Gracques, être faite non seulement par le peuple, mais par le sénat (VI, 2, p. 310, note 3). L'établissement des Ligures sur des terres publiques romaines, dans le pays de Bénévent, en 574, lors duquel les colons ne reçurent valablement qu'une possession protégée par l'autorité tandis que la propriété du sol resta à l'État, a été réalisé sans vote du peuple par des mandataires du sénat (1). Lorsqu'il n'y a pas d'assignation, la libéralité n'a pas besoin de l'adhésion du peuple.

Immunité provinciale.

3. L'immunité, de même nature et toujours révocable, du sol provincial est en général accordée par le sénat (2).

Equipement au cas de déduction.

4. L'équipement des citoyens ou non citoyens qui sont officiellement invités à changer de patrie, n'est mentionné que dans un cas exceptionnel comme venant des caisses publiques (3); mais la possibilité d'accomplir les déductions sans de pareilles subventions est plus que problématique (4). Quand les lois de fondation des diverses colonies n'y pourvoyaient pas, ces concessions ont dû être faites par le sénat.

Abandon ou paiement de rançons.

5. La restitution sans rançon des captifs pris à l'ennemi (5) et le rachat aux frais de l'État des citoyens prisonniers chez l'ennemi (6) étaient soumis au sénat, en leur qualité d'actes de libéralité publique.

---

(1) Voir tome II, la théorie des Magistrats *agris dandis adsignandis* et *coloniæ deducendæ*, sur la loi spéciale introductive, 1re note.

(2) VI, 2, p. 375, note 2, et p. 391, note 1. Les dons de terres provinciales faits à des non-citoyens, tels que ceux qu'on rencontre dans Tite-Live, 23, 46, 7. 26, 21, 11 et ss., qui ne diffèrent guère en droit, viennent sans doute aussi du sénat qui est même nommé dans le dernier texte. Il n'est parlé du peuple ni à ce sujet, ni à celui du droit de cité mentionné en même temps, qui dut cependant lui être soumis.

(3) L'émigration forcée dans le territoire de Bénévent imposée à un certain nombre de Ligures en 574 eut lieu non seulement *publico sumptu*, mais *argenti data centum et quinquaginta milia, unde in novas sedes compararent quæ opus essent* (Tite-Live, 40, 38, 6).

(4) Cette idée est confirmée par le fait que Ti. Gracchus projetait d'équiper ses émigrants avec les fonds d'Attale (Plutarque, *Ti. Gracch.* 14; Tite-Live, 58).

(5) Tite-Live, 30, 17, 11. 14. Val. Max. 5, 1, 1.

(6) Lorsque le dictateur Q. Fabius Maximus s'est entendu avec Hannibal

6. Les dons faits à des personnes isolées en récompense de services spéciaux, par exemple afin de doter les filles de citoyens méritants (1), ou de récompenser la dénonciation de plans criminels (2), ou pour d'autres causes (3) n'ont jamais été soumis au peuple ; mais, à moins que les droits reconnus aux généraux (4) n'interviennent ou qu'un retard ne soit Dons individuels.

---

sur la rançon d'un certain nombre de prisonniers de guerre romains, le sénat refuse de lui accorder cette somme (Tite-Live, 22, 23, 7 : *Cum... argentum . . . pro eis debitum sæpe jactata in senatu re, quoniam non consuluisset patres, tardius erogaretur* etc.). Il refuse également de prendre à la charge de l'*ærarium*, si ce n'est à titre d'avance, le rachat des prisonniers faits à Cannes (Tite-Live, 22, 60, 3 : *Cum sententiis variaretur et alii redimendos de publico, alii nullam publicam impensam faciendam nec prohibendos ex privato redimi, si quibus argentum in præsentia deesset, dandam ex ærario pecuniam mutuam prædibusque et prædiis cavendum populo censerent*). La version faussement exagérée d'Appien, *Hann.* 28, dit seule que le rachat des captifs à leurs propres frais ait été interdit.

(1) La dotation des filles en vertu de sénatus-consultes est rapportée pour Cn. Scipion, consul en 532 (Zonaras, 9, 3, *in fine* ; Val. Max. 4, 4, 10 ; Sénèque, *Ad Helviam de consol.* 12, 6 et *N. q.* 1, 17, 9, qui transporte cela faussement à Scipion l'Africain ; Ammien, 14, 6, 11) et à L. Mummius, consul en 608 (Frontin, *Strat.* 4, 3, 15). La mention de Fabricius (Val. Max. *loc. cit.*) est sans doute une invention récente. L'anecdote suivant laquelle le sénat nomma un administrateur au domaine de Regulus pendant qu'il commandait en Afrique (Sénèque, *Ad Helviam de consol.* 12, 5 ; Dion, *fr.* 43, 20 ; Ammien, *loc. cit.*) est de la même famille.

(2) Tite-Live, 39, 19, 3, sur l'an 568 : *Senatus consultum factum est, uti singulis his centena milia æris quæstores urbani ex ærario darent*, où la suite montre qu'il n'y avait pas besoin là, comme pour les autres récompenses, d'une loi. 32, 26, 14 : *Egregia duorum opera servorum indicum et unius liberi fuit : ei centum milia gravis æris dari patres jusserunt, servis vicena quina milia æris et libertatem : pretium eorum ex ærario persolutum*. 39, 19, 7 (cf. c. 17, 1) : *De ceterorum indicum impunitate præmiisque consulibus permissum est*. Lorsqu'il est ailleurs question de récompenses pécuniaires de ce genre (Tite-Live, 4, 45, 2 ; Denys, 12, 6 ; Tite-Live, 22, 33, 2. 26, 27, 9. 27, 3, 5), elles sont sans doute accordées par le sénat. Le sénat promet également des primes aux dénonciateurs (Appien, *B. c.* 1, 54. Salluste, *Cat.* 30).

(3) Val. Max. 2, 2, 8 : *Ut multorum æs alienum, quia provincias sincere administraverant, a senatu persolutum sit*. Il y a certainement un fait à la base de cette rhétorique.

(4) Les dons en argent motivés par la conduite courageuse devant l'ennemi sont, comme les autres libéralités militaires (p. 319), faits par le général et non par le sénat. Tite-Live, 23, 20, 2 : *Prænestinis militibus senatus Romanus duplex stipendium et quinquennii militiæ vacationem concessit* se rattache sans doute aux mesures internationales, d'autant plus que ce paiement fut probablement mis à la charge du trésor de Préneste. Il n'y a pas à tenir compte des sommes d'argent promises aux soldats des armees de Mutina (p. 333, note 3).

périlleux, le magistrat ne peut agir là qu'avec le concours du sénat. — Les présents faits à des princes étrangers, que la coutume est de remettre à leurs propres ambassadeurs (1) ou aux ambassadeurs romains qui leur sont envoyés (VI, 2, p. 209, note 1), et ceux faits à des peuples étrangers (2) sont de la compétence du sénat, par cette simple raison qu'ils rentrent dans les relations internationales.

Largesses aux citoyens.

7. Les libéralités collectives faites aux citoyens, comme la distribution de blé au-dessous du cours, etc., n'ont, avant le temps des Gracques, jamais été votées par le peuple ; c'est le sénat qui statue à leur sujet (3). Il suffit de rappeler les résolutions populaires du dernier siècle de la République qui rendirent permanentes des distributions de ce genre.

Affranchissement.

8. L'affranchissement des esclaves du peuple est proposé par le magistrat devant le sénat (4).

---

(1) Tite-Live, 30, 17, 13.

(2) Tite-Live, 28, 45, 12.

(3) Naturellement une pareille résolution du peuple a pu se produire de tout temps; mais elle n'en constituait pas moins une intrusion des comices dans la sphère de l'administration. Il est souvent question, au vi[e] siècle, des grains que les gouverneurs envoient à Rome et que les édiles curules partagent entre les citoyens au-dessous du cours (v. tome IV, la théorie de l'Édilité, sur la surveillance du commerce public, n° 4) ; il n'est pas douteux, mais il n'est jamais dit que cela se fait en vertu d'un sénatus-consulte. Il est question d'achats faits à l'étranger par des commissaires du sénat dans Val. Max. 3, 7, 3: *Annonæ caritate increbrescente C. Curiatius tr. pl. productos in contionem consules compellebat, ut de frumento emendo atque id negotium explicandum mittendis legatis in curiam* (plutôt *curia*) *referrent: cujus instituti.... interpellandi gratia Nasica* (probablement le consul de 616) *contrariam actionem ordiri cœpit.* De pareils achats de blés faits par le trésor pour le revendre à meilleur marché ont sans doute été l'origine des frumentations légales. Les relations analogues, dépourvues d'authenticité des années 247 (Tite-Live, 2, 9, 6), 263 (Tite-Live, 2, 34, 7; Denys, 7, 1 et ss.), 343 (Tite-Live, 4, 52, 6) ont probablement été introduites dans les annales des premiers temps de la République sous l'influence de ces agitations, tout comme les *curæ annonæ* symétriques (v. tome IV, le commencement de la théorie des Magistrats extraordinaires préposés aux subsistances).

(4) V. tome I, la théorie du Personnel placé sous les ordres des magistrats, sur la condition juridique des *servi publici*, et Willems, 2, 353, qui ajoute Plutarque, *Cat. min.* 39: Νικίαν δὲ τὸν οἰκονόμον τῶν βασιλικῶν (de Cypre) ἐλεύθερον ἔπεισε τὴν βουλὴν ἀφεῖναι μαρτυρήσας ἐπιμέλειαν καὶ πίστιν. Si la liberté devait être donnée à un esclave n'appartenant pas à l'État, ce qui arrivait fréquemment à titre de récompense publique, il était acheté à cette

Remise des dettes.

9. Il appartient au sénat de modérer pour des raisons d'équité le recouvrement des créances du peuple (1), en particulier d'accorder à ses débiteurs des délais et des remises de dettes (2), en vertu d'un droit dont l'importance politique est en corrélation avec celle des sociétés romaines de fermiers. C'est seulement à l'issue de la République que ce droit a été exercé, jusqu'à un certain point révolutionnairement, par le peuple (3).

Dépenses religieuses.

10. L'autorisation des dépenses nécessitées par la construction, la reconstruction ou la décoration des sanctuaires de l'État, qui doivent aussi être considérées comme des actes de générosité publique, n'a pareillement jamais été demandée au peuple et était donnée par le sénat.

II. Imposition du peuple.

Etablissement par les comices des impôts permanents.

La cité a un patrimoine comme les particuliers ; mais elle a de plus le droit d'imposer ses citoyens, pour lequel il n'y a pas d'analogue en droit privé. Il n'est pas besoin de dire que l'établissement d'un nouvel impôt et la suppression d'un impôt existant rentrent dans la compétence du pouvoir souverain, et cela est reconnu en fait, en particulier par la loi consulaire de 397, établissant l'impôt sur les affranchissements, par la loi Voconia, de 585 de Rome, et par la loi d'Auguste, de l'an 6 après J. C., qui limitèrent toutes deux dans une forme ou l'autre le droit successoral des citoyens au profit de l'État (4). Le sénat

---

fin (Tite-Live, 22, 36, 14) ; l'État romain ne connaît pas, comme forme légale, l'expropriation contre indemnité.

(1) Ainsi par exemple, lorsque les deniers publics se trouvaient dans les caisses des compagnies, très habituellement le sénat ne prenait pas d'intérêts ou en prenait de moindres qu'il n'eût pu exiger (p. 335, note 3).

(2) V. tome IV, la théorie de la Censure, sur l'interdiction au censeur des actes de libéralité.

(3) V. tome IV, la même théorie, au même lieu.

(4) *Handb.* 5, 267 = tr. fr. 10, p. 335. L'impôt sur les ventes aux enchères

ne participe à l'introduction des impôts, que par la délibération préalable habituelle de la loi.

Interrogation du sénat relativement au *tributus* intermittent.

La perception des impôts fixes légalement établis rentre dans le pouvoir exécutif. Mais les plus anciennes institutions romaines ne connaissent pas de pareils impôts et même postérieurement ils n'ont joué qu'un rôle secondaire dans les finances de Rome. L'impôt civique proprement dit, qui est, à l'époque la plus ancienne, le seul, le *tributus* (1), n'est pas plus permanent que le *dilectus*, et ce qui a été dit de ce dernier s'applique également à lui, sous cette réserve qu'en présence de la disparition de fait de l'impôt civique survenue dès l'an 587 (VI, 1, p. 258), la conscription a dans l'évolution politique et en particulier pour le rôle du sénat beaucoup plus d'importance que le *tributus*.

Comme la conscription, l'impôt rentre dans les prévisions constitutionnelles, et par conséquent les comices ne peuvent voter sur le point de savoir si les citoyens doivent être imposés ou comment ils doivent l'être. Pendant toute la période se prolongeant fort avant dans les temps historiques, où le

qu'Auguste introduisit après les guerres civiles et qu'il éleva également en l'an 6 après J. C. tire peut-être son origine du pouvoir constituant d'Auguste ; mais il est plus vraisemblable que c'est par un pur hasard que les lois qui lui étaient relatives ne sont pas mentionnées.

(1) L'opinion de Willems, 2, 330. 335. selon laquelle le *tributus* aurait été supprimé lors de la fondation de la République et rétabli seulement en 348, lors de l'introduction de la solde, est aussi contraire à la raison qu'aux sources. Un régime politique qui serait réduit pour ses dépenses à ses domaines et au butin, sans pouvoir imposer les membres de l'État, implique une contradiction absolue ainsi qu'un cens auquel ne correspondrait pas d'imposition des citoyens. Tite-Live dit, dans le texte invoqué en faveur de la suppression, 2, 9, exactement le contraire, à savoir que sous la République, la *plebs*, c'est-à-dire les pauvres sont exempts et que les *divites* seuls paient l'impôt, en pensant à l'impôt de capitation égal pour tous, qui, dans la doctrine des anciens, aurait existé sous les rois (VI. 1, pp. 115 et 260). Il est parfaitement exact que, selon Plutarque, *Popl.* 12, les *orbi* et les *orbæ* sont exempts du tribut (VI, 1, p. 267) ; mais cela prouve précisément que les citoyens le payaient ; c'est un point incertain de savoir comment il faut comprendre l'allégation du même auteur, selon laquelle Camille aurait soumis les orphelins au tribut (VI, 1, p. 290, note 2); mais il est pleinement inconcevable qu'on doive en déduire que le *tributus* ait « sans doute » été rétabli par Camille.

poids de l'impôt a lourdement pesé sur les citoyens (1), on ne peut pas plus relever un témoignage relatif à une loi qui l'ait réglé qu'on ne peut en présenter de relatif à une loi sur la conscription.

Si donc la demande de l'impôt rentre dans la compétence des magistrats supérieurs (2), ils ont probablement pris de tout temps l'avis du sénat à ce sujet, et ils ont, à l'époque récente, lorsque cet avis fut devenu obligatoire, été autorisés par lui à décréter la perception. L'équité et les nécessités intimes sont dans ce sens. Quand l'État a besoin d'argent, il doit le prendre d'abord sur sa fortune ; c'est seulement si les fonds qu'il a à sa disposition ne suffisent pas à satisfaire ses besoins, que la levée de l'impôt intervient à titre complémentaire. Conformément à son caractère supplétoire, l'impôt est regardé comme un emprunt forcé et la cité rend aux citoyens la contribution qu'elle en a reçue, il est vrai, à une date laissée à sa propre détermination (3).

Par suite, la promulgation d'une demande d'impôt présente, à un plus haut degré que la conscription, le caractère d'une mesure extraordinaire. Le souci de tenir les citoyens dispos pour le combat a pu donner une certaine permanence à la seconde ; on n'a recours à la première que lorsque les dépenses dépassent les recettes ordinaires. Nous ne pouvons décider si cela se produisait régulièrement ou exceptionnellement ; le rapport normal des recettes et des dépenses du peuple romain ne nous est pas connu. Cependant la permanence de fait de l'impôt n'est aucunement vraisemblable, notamment à l'époque la plus ancienne où une grande partie des charges publiques était supportée au moyen de corvées (4).

A la vérité, notre tradition ne dit pas plus expressément pour

(1) Tite-Live, 23, 31, 1. c. 48, 7. 26, 35, 5. 33, 42, 4.

(2) V. tome II la théorie du Consulat, sur le droit de disposer du trésor de l'État.

(3. VI, 1, p. 257. Denys, 5, 47 : Τούτων (le butin) διαπραθέντων δημοσίᾳ τὰς κατ' ἄνδρα γενομένας εἰσφοράς, αἷς ἔστειλαν τοὺς στρατιώτας, ἅπαντες ἐκομίσαντο.

(4) VI, 1, p. 255. Il est déjà question d'adjudication en l'an 376 pour la réfection d'une partie des murs de la ville (Tite-Live, 6, 32, 1).

la levée de l'impôt que pour celle des troupes que les consuls aient besoin afin d'y procéder de l'adhésion du sénat. Mais, lorsque Polybe dit que toutes les recettes de l'État sont sous la puissance du sénat (1), il ne peut guère avoir exclu l'impôt. Si, dans ses mentions isolées (2), il n'est question du sénat que lorsqu'il s'agit de l'accroître (3) ou de le modifier (4), tout ce que cela prouve, c'est que les annales ne relèvent pas aussi constamment l'imposition ordinaire que la conscription ordinaire. La restitution de cet emprunt a certainement été aussi toujours discutée préalablement dans le sénat et approuvée par lui (VI, 1, p. 257, note 4).

III. L'autorisation des dépenses.

Droit de voter des fonds.

Les recettes du peuple romain et par conséquent la situation financière générale de l'État dépendent essentiellement de grandes questions de politique intérieure et extérieure qui ne sont financières qu'en seconde ligne. Ces recettes et cette situation ont été, à l'époque du plein développement du gouvernement du sénat, en particulier depuis la suppression de l'impôt

(1) D'après Polybe, 6, 13, le sénat a l'Ærarium sous sa puissance : Καὶ γὰρ τῆς εἰσόδου πάσης αὕτη κρατεῖ, καὶ τῆς ἐξόδου παραπλησίως. Il est à la vérité, pour les recettes, question en première ligne des contributions des sujets, dont la fixation dépendait essentiellement de lui.

(2) Si, dans Tite-Live, 6, 31, 4, les tribuns empêchent le *dilectus, donec condiciones impositæ patribus, ne quis quoad debellatum esset tributum daret aut jus de pecunia credita diceret*, ce n'est pas le droit de décider du sénat qui est suspendu, mais bien le pouvoir exécutif appartenant aux magistrats en matière de perception d'impôt et d'administration de la justice.

(3) Tite-Live, 23, 31, 1: *Senatus... decrevit, ut eo anno duplex tributum imperaretur, simplex confestim exigeretur.*

(4) La fourniture d'esclaves pour la flotte prescrite par les consuls dans les années 540 (Tite-Live, 24, 11) et 544 (Tite-Live, 26, 35) n'est pas une imposition, mais elle a sans doute été réglée d'une manière analogue. Cf. encore Tite-Live, 29, 15, 9.

civique, fixées avec un degré de stabilité qui n'a été atteint dans aucun autre État : pendant des siècles, le peuple romain a, peut-on dire, vécu de ses rentes. Le sénat, qui réglait ces revenus, a, comme nous l'affirment des témoignages exprès (1), assis encore plus directement sa domination sur son droit de disposer des deniers publics : les dépenses de l'État sont, même à cette époque, sujettes à fluctuations et dépendent directement de résolutions d'ordre financier. Nous allons essayer, dans la mesure où nous le permet une tradition très défectueuse, d'exposer les règles suivant lesquelles le sénat autorise les dépenses.

Ærarium populi Romani.

La cité romaine est plus ancienne que son *ærarium* ; la place de l'*ærarium* doit, dans les institutions primitives, avoir été tenue par les troupeaux publics qui allaient paître à côté de ceux des particuliers sur les prairies de l'État. Mais la fondation de la « chambre du cuivre » du peuple remonte à un temps immémorial, et on en a également fort tôt banni le cuivre pour n'y plus admettre que l'or et l'argent. Le métal monnayé ou non-monnayé qui se trouve dans le trésor de la cité est soumis à un pouvoir d'administration des magistrats et du sénat, qui se ramène ici, contrairement à ce qui a lieu pour les autres biens de l'État, à un pouvoir d'aliéner. Mais il ne peut être question de pouvoir d'aliéner que lorsque la dépense n'est pas prescrite par une loi ; car le droit d'autoriser une dépense n'appartient qu'à celui qui possède également le droit de la défendre. Partout où il peut se réaliser, c'est selon ce principe qu'est administré le trésor de l'État romain.

Exclusion de la fixation légale pour les sommes payées par l'Ærarium.

C'est d'abord à lui que se rattachent les efforts faits pour rendre l'administration du trésor étrangère aux dépenses nécessitées par des institutions publiques légalement permanentes. On le voit en matière religieuse et en matière militaire. Les dépenses relatives au culte public n'incombent certainement pas, à l'épo-

(1) Polybe, 6, 13 (p. 340, note 1) reconnaît en peu de mots la puissance du sénat sur les recettes ; puis il expose en détail sa puissance sur les dépenses. Cicéron, *In Vat.* 15, 36 : *Eripueras senatui provinciæ decernendæ potestatem, imperatoris deligendi judicium, ærarii dispensationem, quæ numquam populus ab summi consilii gubernatione auferre conatus est.*

que la plus ancienne, au trésor public; les animaux nécessaires aux sacrifices sont pris dans le bétail du peuple (1), et l'institution du *sacramentum* remplit aussi là son office, tandis que les constructions et les travaux nécessaires sont accomplis par la corvée ou par des mains serviles. Plus tard, les dépenses religieuses furent, ainsi que nous avons remarqué (p. 259), assurées par des fondations, au prix d'une diminution du patrimoine de l'État, de telle sorte que l'on pouvait considérer comme un excédent volontaire de dépenses ce que l'Ærarium pouvait encore payer en sus du produit des immeubles affectés à ce service. La solde régulière due à la cavalerie permanente fut mise de la même façon à la charge d'une catégorie particulière de contribuables qui furent en retour exemptés de l'impôt dû au trésor (VI, 1, p. 290, note 2). Il est pourvu aux dépenses permanentes du peuple par une diminution de son patrimoine ou de ses recettes, et elles sont ainsi absolument soustraites à l'autorisation des magistrats et du sénat, afin que la caisse de l'État soit tout entière soumise à cette autorisation.

C'est en vertu de la même idée, parce que la loi dispose des biens de l'État, mais non de ses deniers, qu'elle transforme bien les terres publiques en propriétés privées, mais qu'elle ne prescrit pas de paiements. Sans doute, cela n'est vrai que pour la période dans laquelle le peuple souverain respecte les barrières constitutionnelles qui ne peuvent lui être imposées par la lettre de la loi; mais il n'est pas méconnaissable que ces barrières ont pendant longtemps été rigoureusement respectées et qu'elles ont encore eu une efficacité dans les siècles postérieurs. La magistrature et le sénat ne sont pas légalement obligés de faire des paiements avec les fonds du trésor. La solde de l'infanterie est à la vérité et a probablement toujours été à la charge du trésor (2); mais

(1) V. tome III, la théorie du Grand Pontificat, sur l'*arca pontificum* et ses recettes.

(2) Si, comme il est très vraisemblable (VI, 1, p. 122), les créances d'impôt, dont le produit était affecté à la solde étaient dans la mesure du nécessaire attribuées au soldat avant que le paiement de la solde ne fût fait par l'Ærarium lui-même, l'Ærarium a, de tout temps, payé la solde des fan-



le service de fantassin n'est pas permanent et la décision sur la formation de l'armée, qui entraîne assurément l'approbation du paiement de la solde, n'émane pas du peuple, mais des magistrats et du sénat. Ce n'est peut-être point par hasard que la solde de l'armée n'a, autant que nous sachions, jamais été réglée par une loi et l'a, selon toute apparence, toujours été par un acte administratif. La règle nous apparaît dans une déconcertante nudité pour les fonds accordés aux censeurs par le sénat en vue de l'entretien des édifices publics et d'autres services durables : les dépenses ainsi autorisées sont, par une contradiction manifeste avec leur caractère de nécessité permanente, désignées légalement du nom de « crédits facultatifs » *ultro tributa* (1); par conséquent, chaque vote de pareils crédits réserve expressément le droit théorique de les refuser.

Les exceptions confirment la règle. Il y a sans doute des dispositions législatives qui mettent à la charge de l'Ærarium le paiement d'une somme fixe ou qui prescrivent des actes qui ne pourront être accomplis qu'au moyen d'une somme correspondante. Mais elles appartiennent à une époque relativement récente et elles sont dans leur ensemble d'ordre secondaire. Exceptions :

Tel est spécialement le cas des exceptions de la première catégorie. Il n'arrive guère qu'une loi prescrive, à titre permanent ou isolé, aux chefs de l'Ærarium, le paiement d'une somme déterminée, de manière à mettre purement et simplement le peuple comme débiteur en face d'un magistrat ou d'un particulier. Peut-être est-ce arrivé plus tôt que partout ailleurs pour les fonds supplémentaires destinés aux frais des fêtes publiques. Tandis que ces fêtes étaient à l'époque ancienne fixées à chaque fois et que par corrélation la dépense supplémentaire était autorisée à chaque fois, elles devinrent elles-mêmes permanentes, Frais des jeux.

tassins ; car peu importe que ce paiement soit fait en espèces ou par voie de cession de créance. L'importance politique du transfert du paiement de la solde à l'Ærarium réside directement en ce que les revenus des biens de l'État et les produits du butin furent désormais revendiqués en première ligne pour y pourvoir, tandis que jusqu'alors ils tombaient dans la caisse de réserve et le sénat n'en concédait pour la solde que ce qu'il voulait.

(1) V. tome IV, la théorie de la Censure, sur les *ultro tributa*.

à une époque postérieure, qui ne se place certainement pas avant l'établissement de l'édilité curule et qui se place peut-être seulement plus tard, et les fonds complémentaires à fournir pour elles par le trésor aux magistrats qui les organisaient le devinrent du même coup (1). Il en a été de même du traitement des employés subalternes. Sans aucun doute il était fixé, à l'époque ancienne, à chaque fois par un contrat particulier entre le magistrat qui engageait l'appariteur et l'appariteur qu'il engageait. Mais la loi de Sulla sur les questeurs, et d'autres avant elles ont probablement fixé légalement non seulement le nombre des appariteurs, mais les appointements de chacun (2), et le paiement de ces appointements est par suite devenu, en dehors du choix des personnes, une charge fixe pour l'Ærarium. Ces exceptions n'ont pas une grande étendue (3). C'est dans l'agonie de la République que des gouverneurs reçurent, comme César, consul en 695, par la loi Vatinia et comme les consuls de l'année suivante Piso et Gabinius, en même temps que leur gouvernement, une indemnité fixe d'équipement payable par l'Ærarium (4). Le paiement de ces sommes fixées par la loi et soustraites au droit du sénat et des magistrats d'autoriser les dépenses n'a, selon toute apparence, été prescrit ni par une décision des magistrats et du sénat, ni même par un simple décret des magistrats; le bénéficiaire pouvait, en justifiant de ses titres, s'adresser directement aux chefs de l'Ærarium (5).

Appointements des employés subalternes.

(1) V. tome I, les premières pages de la théorie des Émoluments des magistrats.

(2) V. tome I, la section des *apparitores*, sur leur traitement. Selon la loi de Sulla sur les questeurs, les questeurs engagent leurs *viatores* et ainsi de suite *ex lege plebeive scito*, et les appariteurs engagés en plus en vertu de cette loi reçoivent *tantundem mercedis* que ceux engagés en vertu des lois anciennes.

(3) On peut avoir procédé de même pour les appointements des vestales et des curions, s'ils étaient payés par l'Ærarium lui-même et non par des caisses spéciales.

(4) Cicéron, *In Vat.* 15, 36 (p. 341, note 1). Sur l'indemnité de guerre de Pison et Gabinius, cf. tome I, la théorie des Émoluments des magistrats, sur le *vasarium*.

(5) Dans le sénatus-consulte de 743 (qu'il faut regarder comme une sorte de loi), les chefs de l'Ærarium sont expressément invités à payer les ap-

Frais d'équipement des magistrats.

Les dispositions législatives, qui, sans supprimer le droit du sénat et des magistrats d'accorder les fonds, y apportent une restriction en prescrivant des opérations qui ne peuvent être accomplies sans concession de fonds à celui qui y procède, qui par conséquent imposent aux autorités maîtresses du trésor la décision d'une pareille concession, mais leur laissent le soin d'en fixer le montant, ont été beaucoup plus fréquentes et ont eu une bien plus grande portée. Elles sont cependant elles-mêmes peu connues à l'époque ancienne. Il faut citer là au premier rang l'allocation aux magistrats en fonctions hors de la ville de leurs frais de voyage et des frais assimilés, dont l'indemnité des gouverneurs est l'exemple le plus important (1).

Allocations destinées à l'achat de grains.

Dans le dernier siècle de la République, on doit ajouter notamment les lois relatives aux distributions obligatoires de blé. Les autorités mises à la tête de l'Ærarium sont chargées d'appliquer ces lois ; mais ce sont elles qui prononcent sur les voies et les moyens (2) et, dans les limites tracées par la loi, sur le montant de l'allocation. Par exemple, la loi frumentaire Terentia Cassia de l'an 681, qui fixa les prix de vente des blés, laissa au sénat la détermination de la quotité et des modalités des achats (3), et, lorsque la *cura annonæ* fut conférée à Pompée par une loi en 697, le sénat exécuta la loi en lui donnant l'année suivante un mandat de quarante millions sur le trésor (4).

---

pariteurs indiqués par les *curatores aquarum*. On semble avoir procédé de même relativement à tous les magistrats en droit d'avoir des appariteurs et des serviteurs salariés. La présentation doit être considérée comme une notification et non comme un ordre de paiement, les magistrats qui la font n'étant pas en général compétents pour donner un pareil ordre.

(1) V. tome I, la théorie des Émoluments des magistrats, sur l'indemnité des dépenses.

(2) C'est à cela que se rapporte le denier des questeurs Piso et Cæpio avec la légende *ad fru(mentum) emu(ndum)* frappé vraisemblablement en 654 (*R. M. W.* p. 560 = tr. fr. 2, p. 385). Nous ne savons rien de plus précis ; nous sommes d'ailleurs peu renseignés sur les magistrats par lesquels a été fait le partage des grains au VII[e] siècle.

(3) Cicéron, *Verr.* 3, 70, 163. c. 75, 174.

(4) Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 5, 1 : *Non. Apr.* (698) *senatus consulto Pompeio pecunia decreta in rem frumentariam ad HS CCCC.* Drumann, 4, 513.

Participation du sénat à l'allocation des fonds à l'époque la plus ancienne.

Si nous passons maintenant aux rapports dans lesquels sont la magistrature et le conseil de la cité quant à l'administration de son trésor, cette administration est, sous la Royauté, directement royale. Les clefs du trésor sont entre les mains du roi ou de celui à qui il les confie, et le roi, qu'il soit à Rome ou au dehors, a la faculté de retirer ou de faire retirer des fonds de l'Ærarium. Mais l'usage de consulter le sénat peut avoir existé là dès le principe aussi bien que pour la déclaration de guerre ou pour la levée de l'armée. L'*Ærarium populi Romani*, sur lequel ne sont pas payées les dépenses légalement arrêtées, a plutôt le caractère d'un trésor de réserve que celui d'une caisse de dépenses courantes; et, si le sénat peut et doit être consulté sur tous les actes extraordinaires, c'est, autant que nous pouvons nous replacer au point de vue des temps primitifs, toujours un acte extraordinaire que de retirer quelque chose du trésor.

Allocation de fonds par mandat sur les questeurs.

La République a pris à ses chefs les clefs du trésor. Elles sont entre les mains de deux magistrats nommés d'abord par les consuls et bientôt par le peuple, des deux questeurs (1). Mais les questeurs ne sont que des instruments. Ils font les paiements, mais ils ne les font pas de leur propre volonté, ils les font sur l'ordre des autorités compétentes. Le droit d'autoriser les dépenses est par conséquent, sous la République romaine, le droit d'autoriser les questeurs à payer. Les magistrats supérieurs de la République peuvent n'avoir pas été à l'origine plus liés par le sénat dans leur exercice de ce droit que les rois ne l'étaient par lui quand ils voulaient puiser directement au trésor. Même après que la nomination des questeurs eut passé au peuple, ils demeurèrent leurs auxiliaires et restèrent obligés d'obéir à leurs ordres (2), absolument comme la

(1) V. tome III, la théorie du Consulat, sur le droit de disposer des caisses publiques et des biens de l'État. Nous avons traité, dans la théorie de la Dictature, au sujet des rapports du dictateur avec le sénat, de la prétendue restriction à laquelle seraient soumis les pouvoirs financiers du dictateur par opposition à ceux du consul. On peut la défendre en ce sens que le dictateur est en général en fonction hors de Rome et par suite y est aussi dénué des pouvoirs financiers que l'est le consul en campagne ; mais peut-être vient-elle exclusivement d'une anecdote mal comprise.

(2) V. tome III, la théorie du Consulat, *loc. cit.*

position occupée par les tribuns militaires en face des généraux ne fut pas altérée par leur élection par les comices. Même dans ce domaine, le *consultum* a certainement été autrefois un conseil. Mais il a probablement acquis de bonne heure une force obligatoire générale en ce qui concerne le trésor : la règle selon laquelle l'assentiment préalable du sénat est nécessaire pour que le magistrat ordonne le paiement s'y est probablement établie de bonne heure. Et le droit d'allouer des fonds est par là passé au sénat. Mais il y a une différence essentielle selon que le sénat accorde des fonds à un magistrat qui peut lui-même adresser des ordres de paiement au questeur et qui demande seulement pour cela l'autorisation du sénat ou que la somme est soldée par l'Ærarium au bénéficiaire exclusivement en vertu du sénatus-consulte.

Pour les fonds demandés par celui qui doit les toucher,

La première catégorie comprend uniquement les allocations que le consul demande pour lui-même au sénat pendant qu'il est à Rome et qu'il ordonne au questeur de lui verser après avoir obtenu l'assentiment du sénat. Ce genre d'allocation est le plus ancien et le plus simple, et il a une étendue d'application très large. Tant qu'il n'y a pas eu d'autres magistrats que les consuls et les questeurs, le magistrat qui ordonnait le paiement a forcément été, pour ainsi dire, toujours le même qui le recevait. Les sommes d'argent dont les consuls avaient besoin pour les expéditions projetées, doivent en général avoir été demandées par eux-mêmes au sénat, avant leur entrée en campagne, et le sénat doit les avoir votées comme toutes les autres dépenses militaires (1), après quoi ils les touchaient eux-mêmes des questeurs. La somme à dépenser peut avoir été allouée de la même façon au consul pour toutes les opérations qu'il avait à accomplir ou à faire accomplir. Tandis que, pour la seconde catégorie de dépenses, une limitation formelle était usitée et peut-être nécessaire, nous connaissons des allocations destinées aux consuls du temps de Cicéron, dans lesquelles le but

(1) J'ai précédemment limité à tort cette idée à la période postérieure à Sulla.



seul est précisé et où la fixation de la somme est laissée à la discrétion des consuls (1), et la résolution a donc pu être rédigée de cette façon. Cependant il n'y a aucune raison d'admettre que le sénat n'ait pas également pu limiter à un chiffre la somme allouée au consul lui-même.

Pour les fonds demandés au profit d'autrui. La seconde catégorie comprend toutes les allocations votées, sous la présidence du consul, pour d'autres personnes que lui et en général toutes celles qui sont votées sous la présidence du préteur urbain (2) ou d'un tribun du peuple, au sujet desquelles il est d'ailleurs à remarquer que ni le premier ni le second ne peuvent guère se trouver dans le cas de toucher pour leur propre compte des fonds à l'Ærarium (3). Dans tous ces cas, le magistrat ordonnateur du paiement est différent de celui qui le reçoit. Cette forme d'allocation des fonds tire probablement son origine de ce que, si les consuls étaient absents de Rome, le pouvoir de donner aux questeurs des ordres de paiement ne leur restait pas, mais était exercé jusqu'à leur retour, avec le concours symétrique du sénat, par le préfet de la ville et depuis les lois liciniennes par le préteur urbain (p. 307, note 1). Si le droit de relation qui a plus tard été accordé aux tribuns, s'est, quoique nous n'en ayons d'ailleurs aucune preuve positive, étendu aux votes de crédits, ils ont né-

---

(1) Selon les propositions de sénatus-consultes relatifs à la construction de monuments commémoratifs faites par Cicéron (*Phil.* 9, *in fine*. 14, *in fine*), le sénat prie les consuls d'en faire affermer la construction par les questeurs ou de l'affermer eux-mêmes, puis d'ordonner aux questeurs (*imperare*) de payer le montant des soumissions aux entrepreneurs. La décision rapportée dans Tite-Live, 39, 19, 7 : *De ceterorum indicum impunitate præmiisque consulibus permissum est*, est une invitation semblable adressée par le sénat aux consuls d'user de leurs pouvoirs d'ordonnateurs ; le consul a nécessairement aussi prescrit aux questeurs de payer les primes ainsi promises aux dénonciateurs.

(2) Les sénatus-consultes relatifs aux présents d'hospitalité faits aux ambassadeurs (p. 372, note 1) montrent de la manière la plus claire que l'ordre de paiement pouvait aussi être adressé au questeur par le préteur urbain ; ils autorisent le président à prescrire le paiement au questeur, évidemment sans qu'il importe que ce président soit un consul ou un préteur.

(3) Tel est le seul motif de la différence des situations occupées en face de l'Ærarium par le consul et par le préteur urbain qui le représente (V. tome III, les théories du Consulat et de la Préture).



cessairement acquis en même temps, comme l'auspication, le droit d'ordonner, avec l'assentiment du sénat, au questeur de payer. Au contraire, lorsque le consul proposait un vote de crédit, il en était en général en même temps, à l'époque ancienne, le bénéficiaire, et, d'après l'usage que nous aurons à étudier plus loin, selon lequel on mettait au net à chaque cens la situation de l'Ærarium et on employait à des constructions publiques ou à d'autres dépenses analogues les sommes considérées comme disponibles, il en a forcément été ainsi de ces frais de construction eux-mêmes: les consuls qui procédaient au cens, ont dû nécessairement, à l'époque ancienne, proposer au sénat d'en autoriser le versement à eux-mêmes. Mais les choses ont changé à la suite de la séparation de la censure et du consulat opérée au début du IVᵉ siècle. Les nouveaux censeurs n'ayant pas reçu le droit de relation, la proposition continua à être faite par les consuls; mais désormais les fonds de construction furent demandés par eux ou par ceux qui les représentaient à Rome pour les censeurs. Un mandat sur l'Ærarium pouvait ainsi être donné, aussi bien qu'aux censeurs, à toute autre personne, magistrat ou non magistrat. Le paiement des présents d'hospitalité faits aux ambassadeurs étrangers a constamment été prescrit par le sénat de cette façon (1). Les diverses allocations ainsi votées sont d'ordinaire et peut-être nécessairement limitées dans le sénatus-consulte lui-même, non pas précisément à un chiffre fixe, — on rencontre l'attribution aux censeurs des recettes totales d'une année ou d'un semestre (2), — mais cependant de façon que le bénéficiaire soit mis en état d'obtenir des questeurs la somme qui lui est allouée, sans qu'une autre détermination de son montant soit faite par le magistrat qui présidait.

Prérogative financière du consul.

Selon que le magistrat qui ordonne au questeur de payer le fait pour lui-même ou pour un autre, sa situation juridique

(1) Dans tous les sénatus-consultes de cette espèce (cf. p. 372, note 1), le président est prié d'inviter le questeur à payer.

(2) V. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *Ultro tributa*, sur l'objet des marchés des censeurs. Le sénat décide également de dépenser pour accomplir les vœux après la défaite de Persée autant qu'après celle d'Antiochus (Tite-Live, 45, 16, 8).

est différente. Le sénat a été plus libre en face de la proposition du consul d'ordonnancer le paiement de fonds de construction, depuis que le consul a fait cette proposition pour d'autres. La compétence financière des magistrats supérieurs a été principalement restreinte par le fait que les paiements relatifs à des buts non militaires leur ont été retirés des mains. Le caractère obligatoire du vote sénatorial des crédits a probablement été reconnu par les consuls plus facilement et plus tôt en face d'autres personnes qu'ils ne l'eussent fait s'il s'était agi d'eux-mêmes. Selon toute apparence, l'allocation des fonds par le sénat n'a, quand le consul la demandait pour lui-même, jamais complètement perdu son caractère consultatif. C'est l'idée de Polybe, lorsqu'il met le droit de disposition du consul sur le trésor à côté de celui du sénat (1).

Nature de l'ordre de paiement adressé aux questeurs.

L'ordre de paiement du magistrat, sans lequel le questeur ne peut faire aucun paiement, est par conséquent un décret convenu par le consul ou le préteur, ou peut-être aussi le tribun avec le sénat et son insinuation par le questeur est probablement l'acte étudié plus haut, dans lequel le magistrat qui a fait le sénatus-consulte le porte officiellement à la connaissance des questeurs et en provoque l'enregistrement (p. 205). Au reste, et bien qu'il ne nous ait été transmis aucun témoignage à cet égard, il est néanmoins possible que, lorsque un retard eût été périlleux ou qu'il s'agissait des sommes peu importantes, le magistrat en droit d'obtenir du sénat un vote de fonds, ait pu, même sans sénatus-consulte, prescrire le paiement. Il se peut fort bien que cela soit arrivé, lorsque une décision antérieure du sénat entraînait nécessairement l'allocation des

(1) V. tome III, la théorie du Consulat, sur le droit de disposer du trésor public. Interpréter restrictivement les mots de Polybe πλὴν εἰς τοὺς ὑπάτους, comme ne se rapportant qu'à des paiements accessoires, ne serait pas seulement en contradiction avec le texte ; ce serait surtout inconciliable avec les intentions de Polybe qui ne s'occupe pas de menus détails archéologiques. Il est impossible qu'il ait sous ce rapport attribué une situation spéciale au consul parce qu'il aurait pu, par exemple, faire acheter sans sénatus-consulte les animaux dont il avait besoin pour ses sacrifices ; ce qui d'ailleurs aurait dû sans doute être permis alors à tous les présidents.

crédits et que la fixation de leur montant résultait naturellement de la coutume, et cela a nécessairement été fréquemment le cas pour l'allocation des frais de solde et pour les sommes nécessaires à la célébration des fêtes publiques.

Ce n'est pas ici le lieu d'exposer quelle était la gestion du trésor public chez les Romains, et on ne pourrait le faire convenablement qu'en étudiant en même temps tout le système financier de Rome. Cependant quelques observations sur les principes qui la dominent dans la période où prévaut le gouvernement du sénat ne seront pas déplacées.

Accumulation des deniers publics.

Dans l'Antiquité, toute politique financière se fondait, par suite du faible développement du crédit public, sur la constitution d'une forte caisse de réserve. C'est là, comme nous l'avons déjà dit (p. 346), ce qu'est l'Ærarium dans son caractère primitif. A l'époque la plus ancienne, il a des recettes ordinaires dans les revenus des immeubles du peuple ; mais il n'a pas, en temps de paix et dans les conditions normales, de dépenses ordinaires, et le résultat nécessaire devait donc être une accumulation. Naturellement ce mode de gestion du trésor ne pouvait pas être maintenu en face de guerres permanentes, ni plus largement en face du développement de l'État. La loi de 397 de Rome établissant un impôt sur les affranchissements (p. 337) a probablement été rendue dans le but direct et en tout cas a été appliquée dans la pensée d'en séparer le produit des autres recettes de l'Ærarium, afin de le garder converti en or pour des cas de besoin extrême, et il a été fait usage de cette dernière réserve au VIIe siècle, après la bataille de Cannes (1). Le trésor se trouva de même vidé par la guerre sociale et la guerre civile qui la suivit. En dehors de ces cas exceptionnels, l'Ærarium du peuple romain, dont l'encaisse nous est indiqué comme se montant, en l'an 597, à 69, 640,000 sesterces en or et à 13,616,920 sesterces en argent monnayé ou non-monnayé (2), a, selon toute apparence, été constam-

(1) Tite-Live, 27, 10, 11.
(2) Pline, *H. n.* 33, 3, 55. *R. M. W.* p. 401 = tr. fr. 2, p. 114.

ment bien garni jusqu'au moment où César le vida en 705 (1).

Emploi des excédents.

A côté de cette thésaurisation théorique et pratique, fonctionne, également en théorie et en pratique, l'usage constant d'employer les encaisses du trésor dans l'intérêt du peuple, d'ailleurs exclusivement sous la forme de construction de rues, routes et édifices (2). Le *lustrum* des censeurs est pris pour période financière, en ce sens qu'à chaque renouvellement du cens il est présenté au sénat un tableau des recettes et des dépenses de l'État depuis le cens précédent et que, s'il y a un excédent, un sénatus-consulte est rendu pour déterminer dans quelle mesure cet excédent doit être maintenu dans le fonds de réserve ou mis à la disposition des nouveaux censeurs aux fins qui viennent d'être indiquées (3). Nous ne sommes pas en état de déterminer le rapport respectif dans lequel les deux ordres d'emploi ont été aux diverses époques.

Il résulte déjà de là que l'autorisation des dépenses trouvait sa limitation dans le montant de l'encaisse du trésor (4). L'ordre de paiement devait rester étranger aux recettes à venir et se restreindre à l'argent qui se trouvait dans la caisse, à la

---

(1) Les plaintes fréquentes sur l'*inopia ærarii* se rapportent évidemment aux recettes et dépenses courantes, sans égard au fonds de réserve considéré comme inviolable.

(2) Quoique tout le système des routes et constructions soit dirigé par le sénat, il n'apparaît pas encore au sens propre comme constructeur dans la période antérieure à Sulla. C'est le *populus* qui y est sans doute constamment regardé comme tel. Ensuite la reconstruction du Capitole confiée à un curateur spécial est faite *de senatus sententia* (*C. I. L.* VI, 1313. 1314). L'*ara* du Palatin *sei deo sei deivæ* élevée aussi par un préteur *de senati sententia* (*C. I. L.* VI, 110) et la construction faite vers 683 par un préteur *ex s. c. C. I. L.* VI, 1275, appartiennent au même temps. L'inscription de 632 (*C. I. L.* VI, 1306 : *C. Fannius M. f. cos. de sena. sen. dedit*) se rapporte à une offrande votive. Les témoignages d'écrivains relatifs à des constructions faites en vertu de sénatus-consultes n'entrent pas en ligne de compte dans cette question de forme.

(3) V. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *ultro tributa*, sur l'objet des marchés des censeurs.

(4) Les fonds entrés dans l'Ærarium à titre de *mutuum* (cf. tome I, la théorie des Actes conclus entre l'État et un citoyen, sur les actes générateurs d'obligation ; cf. aussi tome VI, 1, p. 257, note 4) sont naturellement compris dans l'état de la caisse.

pecunia præsens (1). Il n'est même pas fait d'exception quant aux mandats qui ne doivent venir à échéance que plus tard; même pour les vœux, le montant des frais était, à l'époque ancienne, fixé dès le moment où ils étaient faits et était mis de côté pour être conservé à part, jusqu'à ce qu'en 554, les pères de la ville ne résolussent de séparer la formation du vœu de la fixation de ses frais et de leur ordonnancement (2). Ce paraît avoir été une règle générale de distraire, aussitôt que possible, de la caisse totale les fonds destinés à un service religieux et de les conserver à part (3). Dans les adjudications qui courent indéfiniment, l'allocation de fonds se limite toujours à l'année courante, pour laquelle les sommes à échoir sont mises, au commencement de l'année, à la disposition des censeurs ou des magistrats qui en font les fonctions (4); mais, lorsque les cen-

(1) V. tome IV, la théorie de la Censure, sur les formes dans lesquelles les censeurs obligent le peuple.

(2) Selon Tite-Live, 31, 9, le sénat résout de promettre à Jupiter pour l'heureuse issue de la guerre en perspective avec la Macédoine un présent qui sera alors déterminé. Le grand pontife P. Licinius Crassus, *juris pontificii peritissimus* (Tite-Live, 30, 1, 5), s'y oppose: *Negavit ex incerta pecunia vovere* [*licere: ex certa voveri*] *debere, quæ* (Mss.: *quia*) *pecunia non posset in bellum usui esse seponique statim deberet nec cum alia pecunia misceri; quod si factum esset, votum rite solvi non posse.* Mais le collège des pontifes, auquel on soumet la question de savoir *si posset recte votum incertæ pecuniæ suscipi,* décide contre son chef *posse rectiusque etiam esse* et l'acte est ainsi accompli avec la clause *tanta pecunia, quantum tunc cum (votum) solveretur senatus censuisset. Totiens* (Bamb.: *octiens*) *ante ludi magni ex certa pecunia voti erant,* ajoute l'annaliste, *tum primum ex incerta.* On agit postérieurement de même: Tite-Live, 36, 2, 4. 42, 28, 9.

(3) Dans le statut de Genetiva, c. 69, les magistrats sont invités à ne pas prendre l'argent à payer aux *redemptores* des adjudications religieuses, sur l'argent, *quam pecuniam ex h. l.* [*ad e*]*a sacra, quæ in colonia aliove quo loco publice fiant, dari adtribui oportebit.* Il faut donc que les questeurs aient commencé leurs opérations de caisse en mettant de côté les fonds destinés aux dépenses religieuses prévues de l'année. — On peut rapprocher de cela le dépôt des fonds des *repetundæ* fait à l'Ærarium, *in fiscis* (*Lex repetund.* lignes 57-69).

(4) La preuve en est dans le c. 69 du statut de Genetiva (v. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *Ultro tributa,* sur les formes dans lesquelles les censeurs obligent le peuple). Les marchés du peuple tenant jusqu'au lustre suivant (v. tome IV, la même théorie, sur la période lustrale) et par conséquent n'ayant pas de terme fixe, il était impossible de déposer d'avance la somme à payer en vertu de chacun. C'est pourquoi ces

seurs adjugent, à titre extraordinaire, des constructions nouvelles, ils doivent, au moins en principe, prendre le montant total des frais, à quelque époque qu'ils doivent échoir, sur la somme qui leur a été allouée (1). C'est ainsi par exemple que le montant du devis de la construction de l'aqueduc Marcien, s'élevant à une somme de 180 millions de sesterces, fut alloué, en totalité, en 610, au préteur qui en était chargé (2). — Des adjudications ont été faites à crédit, avec l'assentiment du sénat, dans des périodes de gène (3) et le censeur Appius Claudius entreprit ainsi ses grandes constructions, en 442, sans le consulter (4). Mais le sénat fut rarement amené à s'écarter essentiellement du principe (5) et des empiètements de la magistrature tels que celui d'Appius ne se sont pas reproduits. Le droit de disposer de l'Ærarium était trop bien le fondement du pouvoir du sénat, pour que, depuis que ce pouvoir existait, le sénat n'eût pas sûrement refusé sa ratification en pareil cas, et par suite, il n'y aurait eu pour des opérations de ce genre ni entrepreneurs ni magistrats.

Mode de paiement.

Celui qui a le droit de réclamer à l'Ærarium le paiement promis peut le recevoir lui-même ou déléguer à un tiers le droit de le recevoir (*attribuere*) (6), et c'est la dernière procédure

---

contrats sont regardés comme étant d'abord faits pour un an et on applique à leur prolongation le principe de la *relocatio*.

(1) Le contrat relatif à une construction nouvelle est un contrat unique quoique les paiements puissent s'étendre à plusieurs années. La *relocatio* n'y est pas applicable.

(2) Fenestella, dans Frontin, *De aqu.* 7 : *In hæc opera Marcio decretum sestertium milies octingenties*.

(3) V. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *Ultro tributa*, sur les formes dans lesquelles les censeurs obligent le peuple.

(4) Diodore, 20, 36 ; Οὐδένα λόγον ἐποιεῖτο τῆς συγκλήτου καὶ... τὸ καλούμενον Ἄππιον ὕδωρ... κατήγαγεν εἰς τὴν Ῥώμην καὶ πολλὰ τῶν δημοσίων χρημάτων εἰς ταύτην τὴν κατασκευὴν ἀνήλωσε ἄνευ δόγματος συγκλήτου. Il est parfaitement croyable de lui qu'il ait fait dépendre ce résultat du refus de ratification du sénat.

(5) Les arrérages non échus des redevances des sociétés fermières peuvent avoir été fréquemment délégués d'avance aux gouverneurs, comme cela nous est rapporté pour l'an 620 (p. 355, note 3).

(6) Cicéron, *Verr.* 3, 71, 165, distingue ainsi la *pecunia publica ex ærario erogata* et celle *ex vectigalibus populi Romani ad emendum frumentum attributa* et le statut de Genetiva, c. 69, parle de *pecuniam solvere attribuere*.

qui est en général suivie pour les sommes mises à la disposition des censeurs (1). — Mais l'Ærarium peut aussi ou faire le paiement comptant (*solvere, erogare*), ce qui a toujours lieu à Rome (2), ou le faire par délégation (*attribuere*), notamment en ce sens que les sommes d'argent qui sont dues au peuple et qui doivent être recouvrées par les questeurs sont considérées comme faisant partie du trésor et que la délégation d'un débiteur du peuple à un créancier du peuple équivaut au paiement de ce dernier. Les recettes du peuple venant en général des compagnies fermières des diverses provinces et les dépenses militaires de l'époque récente étant faites par les gouverneurs des mêmes provinces, le mouvement des deniers publics se réalisait principalement, dans la période républicaine, sous forme de délégation aux gouverneurs des créances que l'État avait dans les provinces (3).

---

(1) V. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *Ultro tributa*, sur les formes dans lesquelles le censeur oblige le peuple. Dans le compte des censeurs, *C. I. L.* VI, 3824, les paiements faits par eux sont exprimés par la formule : *Pecunia adtributa est.*

(2) Cicéron, *Verr. l.* 1, 13, 34 : *Quæstor ex s. c. provinciam sortitus es : obtigit tibi consularis, ut cum consule* (an 672) *Cn. Carbone esses... pecunia attributa, numerata est* ; *profectus est quæstor in provinciam, venit expectatus in Galliam ad exercitum consularem cum pecunia.*

(3) Le gouverneur verse en province contre la constitution de sûretés les fonds qu'il veut envoyer à Rome (Cicéron, *Ad fam.* 2, 17, 4 : *Laudiceæ me* — comme gouverneur de Cilicie —*prædes accepturum arbitror omnis pecuniæ publicæ, ut et mihi et populo cautum sit sine vecturæ periculo*). D'autre part, il y reçoit les sommes qui lui sont destinées (Cicéron, *Ad fam.* 3, 5, 4, écrit peu après son arrivée dans sa province : *Pr. k. Sext. puto me Laudiceæ fore : perpaucos dies dum pecunia accipitur, quæ mihi ex publica permutatione* — c'est-à-dire par la transformation de la créance de l'Ærarium en une créance du gouverneur — *debetur, commorabor*; *deinde iter faciam ad exercitum. Ad Att.* 5, 4, 2 : *Mihi... attribui oportebit, item Bibulo*). Dans ce but, le gouverneur reçoit une délégation sur les sociétés fermières (Cicéron, *Verr. l.* 3, 70, 164 : *Cum posita esset pecunia apud eas societates, unde erat attributa*). En 620, on refuse au second Africain de lui faire payer à l'Ærarium les fonds de son commandement d'Espagne, et il reçoit une délégation sur les recettes espagnoles, à échoir postérieurement (Plutarque, *Apopht. imp. Scip. min.* 15 : Χρήματα λαβεῖν τῶν ἑτοίμων οὐκ εἴασαν, ἀλλὰ τὰς τελωνικὰς προσόδους ἀπέταξαν οὔπω χρόνον ἔχουσας). Ces sociétés payaient pendant le temps intermédiaire, des intérêts (que Verrès s'appropria illégalement : Cicéron, *loc. cit.*) ou en obtenaient la remise de la faveur du sénat (Cicéron, *Verr.* 3, 72, 178 : *Cum senatus usura publicanos sæpe juvisset*).

Emploi conforme des deniers et reddition de comptes.

Naturellement tous les paiements ont lieu dans un but déterminé et le magistrat est responsable de l'observation de ce but, les magistrats obligés à rendre compte ayant à justifier de l'emploi conforme des fonds, ceux dispensés de rendre compte étant obligés à rendre le reliquat et punissables seulement s'ils sont poursuivis par quelqu'un qui les convainc de n'avoir pas employé les fonds à leur destination (1). Mais, à s'en tenir aux limites de nos connaissances assurément fort défectueuses, les titulaires de l'*imperium* et notamment les censeurs reçoivent les sommes nécessaires à l'exercice de leurs fonctions sans spécialisation plus détaillée et ils satisfont à leurs obligations en employant les fonds conformément à leur destination générale. Le pouvoir exécutif romain, a sous ce rapport, toujours conservé un arbitraire qui est dans la contradiction la plus énergique avec le système d'allocation de crédits présentement en usage. S'il reste un excédent sur la somme allouée au général pour la solde, il ne revient très probablement pas par là même à l'Ærarium, et le général peut en disposer pour d'autres dépenses militaires (2). Quant aux marchés permanents en fait contractés par les censeurs à la charge du peuple, aux importants marchés relatifs à l'entretien des édifices publics et aux autres adjudications permanentes médiocrement importantes qui sont relatives à d'autres objets religieux ou publics (3), la somme allouée de censure en censure, mais demeurant approximativement égale, constituait un minimum auquel pouvaient s'adjoindre des sommes plus ou moins considérables en vue de grosses réparations extraordinaires ou de

(1) V. tome II, la théorie de la Responsabilité des magistrats.

(2) On peut sans doute demander au magistrat qui rend ses comptes une spécialisation et des pièces justificatives (v. tome II, la même théorie, sur la reddition de compte). Mais cela n'a rien de commun avec la question dont il s'agit ici..

(3) Par exemple, pour les sonneries de trompettes qui annoncent les comices par centuries (VI, 1, p. 446, note 5), pour la fourniture des chevaux de courses des jeux publics (VII, p. 259, note 2). Cependant les cas qui nous sont connus sont très restreints; des adjudications comme celle de la nourriture des oies du Capitole et de la peinture de la statue de Jupiter Capitolin peuvent avoir été traitées comme des accessoires de l'entretien du temple.



constructions nouvelles. Sauf pour la seule construction de temple faite par les censeurs qui nous soit connue, qui était en dehors de la compétence propre de ces magistrats et pour laquelle leur mandat et les fonds nécessaires leur furent donnés par un sénatus-consulte spécial (1), il n'est jamais question d'allocations séparées affectées d'une part aux réparations et d'autre part aux constructions nouvelles, qui d'ailleurs eussent été pratiquement difficiles à distinguer radicalement, ou encore moins à des travaux particuliers. Selon toute apparence, les différents objets étaient bien pris en considération pour mesurer le taux des frais, mais le montant en était totalisé dans une somme unique concédée aux censeurs (2). Par suite, l'exécution des entreprises indiquées était laissée en fait à leur discrétion, d'autant plus qu'ils ne rendaient aucun compte, et il est impossible qu'il n'y ait pas eu des restrictions ou des extensions apportées aux devis présentés.

IV. Le pouvoir exécutif en matière financière.

Intervention illimitée du sénat dans l'administration du trésor.

Si les réglementations de principe des matières financières et les opérations financières extraordinaires ne peuvent, d'après les institutions romaines, avoir lieu qu'avec le concours du

(1) Tite-Live, 36, 36, 4 rapproché de 29, 37, 2. V. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *ultro tributa*, sur l'interdiction aux censeurs des dédications et des constructions de temples.

(2) V. la même section, sur les constructions nouvelles dans la capitale. Nous ne possédons pas de preuves directes de cette procédure. Mais le silence complet des sources relativement à une spécialisation impérative ou à des votes de fonds consécutifs ne comporte pas d'autre explication. Si les fonds affectés aux censeurs sont souvent désignés comme destinés à leurs constructions (par exemple, dans Polybe, 6, 13 : Εἲς τὰς ἐπισκευὰς καὶ κατασκευὰς τῶν δημοσίων et dans Tite-Live, 39, 44, 5 : *Opera facienda ex decreta in eam rem pecunia*. 40, 46, 16. 44, 16, 2), cela s'explique facilement par le fait que leurs autres marchés s'effacent devant leurs marchés de construction.

sénat, son intervention en matière de finances ne se limite aucunement à cela. Il a exercé là plus largement que partout ailleurs sa haute surveillance administrative, son droit de donner aux magistrats des instructions même pour les cas particuliers. Il a pu arriver que le sénat, dans l'intérêt des fermiers de l'État, invita les censeurs à casser les marchés conclus et à recommencer les adjudications (1); cela donne la mesure des immixtions de toute sorte qu'il a pu se permettre là. Nous sommes peu renseignés sur ces mesures, et il n'y aurait pas grand profit à rassembler des faits isolés; nous ne parlerons ici que de deux opérations qui appartiennent proprement au domaine de l'exécution pure, mais que le sénat a plus ou moins fait rentrer dans sa sphère: ce sont le recouvrement des deniers illégalement soustraits au trésor et la frappe des monnaies.

Intervention du sénat en cas de détournement de deniers publics.

Le recouvrement des arriérés de toute sorte appartient aux magistrats préposés à l'administration du trésor. En matière de répartition de l'impôt comme de *dilectus* (p. 317), celui qui se juge lésé peut en appeler des questeurs aux tribuns (2). Mais un particulier ne peut former un recours au sénat, et les magistrats, qui peuvent assurément lui soumettre la question, ne le font pas en général pour des cas particuliers. Cependant, à l'époque moderne, des différends pécuniaires existant entre le peuple ou ses fondés de pouvoirs et des particuliers ont été soumis au sénat, ainsi des questions relatives à des détournements de fonds (3), à l'étendue des redevances dues au peuple par le sol provincial (4) et même, sous l'Empire, aux appoin-

(1) V. tome IV, la théorie de la Censure, à la section des *ultro tributa*, sur l'interdiction aux censeurs des actes de libéralité.

(2) V. tome I, la théorie des Droits de prohibition et d'intercession, sur l'intercession en matière administrative, et tome IV, la section des *Quæstores urbani*, sur les voies de droit existant à leur encontre.

(3) Dans Tite-Live, 38, 54, 5, les tribuns s'opposent à ce qu'on soumette au peuple une accusation de péculat: *Senatum quærere de pecunia non relata in publicum, ita ut antea semper factum esset, æquum censebant.* Le récit lui-même prête à objections (*Rœm. Forsch.* 2, 446. 454), mais non le témoignage selon lequel le péculat peut être déféré au sénat.

(4) Les habitants d'Adramytion (p. 154, note 2). d'Oropos (Bruns. *Fontes*,

tements d'un employé subalterne (1). Généralement le sénat est saisi par un magistrat qui use de son droit de relation pour poser une telle question. Mais peut-être est-ce aux institutions romaines qu'est empruntée la disposition du droit municipal du temps de César selon laquelle tout membre du conseil peut soumettre à sa décision le point de savoir si un tribunal de récupérateurs doit être constitué afin de statuer sur les droits financiers appartenant à la cité contre un particulier (2).

Le droit de battre monnaie du sénat.

Relativement à la frappe des monnaies, les règles sont posées par la loi (3) ; la frappe elle-même rentre dans le domaine du pouvoir exécutif et sans aucun doute dans la compétence primitive des magistrats supérieurs, qui ont exercé sans limitation le droit de battre monnaie dans le territoire *militiæ* jusqu'à la fin de la République, sauf l'interruption du temps de Sulla dont nous allons avoir à parler (4). Cependant ce droit a dû nécessairement leur être enlevé, dans la capitale, à une époque relativement précoce (5), sans doute parce qu'une

5e éd., p. 162) et de Tyr (p. 194, note 1) adressent ainsi au sénat contre les publicains des plaintes qui sont examinées selon la procédure administrative.

(1) V. tome IV, la section des *Quæstores urbani*, sur les voies de droit existant à leur encontre.

(2) Statut de Genetiva, c. 96 (et mon commentaire *Eph. ep.* II, p. 141): *Si quis decurio... ab IIviro... postulabit, uti ad decuriones referatur, de pecunia publica deque multis pœnisque deque locis agris ædificiis publicis quo facto quæri judicarive oporteat* (comme c'est expliqué de plus près c. 95), *tum IIvir d(e) e(a) r(e) primo quoque die... decurionum... consultum facito fiat*.

(3) *R.M.W.* p. 363 = tr. fr. 2, p. 41. Dans la mesure où nous connaissons la forme selon laquelle un changement de titre a été opéré, c'est sans exception à une loi qu'on a recouru. Willems, 2, 438, prétend sans le démontrer que Pline exclut le vote du peuple en disant, 33, 3, 44: *Placuit denarium pro decem libris æris valere* et en s'exprimant en termes analogues, c. 45, relativement au denier de 16 as.

(4) V. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur le droit de battre monnaie; cf. *R. M. W.* p. 376 = tr. fr. 2, p. 61. L'autorisation du sénat n'est pas indiquée sur les monnaies frappées hors de Rome, à l'exception de celles des deux gouverneurs envoyés par Sulla en Espagne et en Gaule, L. Annius et L. Valerius Flaccus.

(5) *R.M.W.* p. 365 = tr. fr. 2, p. 44. Les plus anciennes monnaies, donnant seulement le nom de la ville, ne fournissent aucun renseignement sur le droit de battre monnaie. C'est seulement dans la période du plein développement du gouvernement du sénat, pas avant le VIe siècle, qu'y apparaissent les noms et plus tard les magistrats: à cette époque, il est établi négativement que les magistrats n'exercent pas le droit de battre monnaie.

pareille action sur le trésor était inconciliable avec le gouvernement moderne du sénat. Mais le droit de battre monnaie n'a pas passé théoriquement au sénat ; selon toute apparence, le peuple l'a exercé par des magistrats spécialement élus dans ce but (1), et les instructions de chaque collège étaient contenues dans la loi spéciale en vertu de laquelle il était élu. Pourtant, ces élections ayant lieu comme toutes celles de magistrats non permanents en vertu d'un sénatus-consulte, le sénat a dans ce sens eu en fait l'initiative des émissions et réglé leurs modalités, comme c'était le cas pour les fondations de colonies. Ces magistrats sont devenus permanents vers l'époque de la guerre sociale (2) et ils ont alors reçu, comme tous les magistrats permanents, des instructions d'une portée générale : aussi le monnayage de cette époque, qui se limite essentiellement au denier, présente-t-il un caractère absolument uniforme. A partir du temps de Sulla, le sénat a possédé ou du moins exercé en outre le droit, dont il n'y avait eu antérieurement que des exemples isolés, de charger de l'émission des monnaies les magistrats qu'il lui plaisait (3) ; les généraux ont même demandé au sénat l'autorisation de battre monnaie, pendant les quelques années durant lesquelles la constitution de Sulla a été intégralement en vigueur (p. 359, note 5).

L'administration sénatoriale du trésor sous le Principat.

Le droit de disposer du trésor et l'enchaînement de la magistrature par l'application pratique du principe qu'aucun magis-

(1) V. tome IV, la théorie des Magistrats extraordinaires chargés de l'émission de monnaies et de prêts publics.

(2) V. tome IV, la théorie des *IIIviri ære argento auro flando feriundo*.

(3) V. tome IV, le commencement de la théorie des Magistrats extraordinaires chargés de l'émission de monnaies. La formule *ex s. c.* se rencontre, en prenant les listes de Mommsen-Blacas pour base, seulement à titre isolé dans la période qui va de 640 à 650 (sur les deniers des questeurs M. Sergius Silus, n. 168, et L. Torquatus, n. 169, en outre sur la pièce unique de Cethegus, n. 179) fréquemment depuis 650 et jamais sur les monnaies des maîtres monétaires nommés par les comices, mais constamment sur les monnaies de quest.urs, d'édiles et d'autres magistrats chargés extraordinairement de la frappe.

trat ne peut y prendre d'argent sans l'autorisation du sénat ont été le fondement essentiel du gouvernement du sénat; par corrélation, le retour au droit des magistrats de disposer librement des deniers publics, tel qu'il doit avoir été compris dans la royauté primitive et qu'il caractérise également les magistratures constituantes (1), en a été le renversement. La loi Gabinia de 687, qui accorda à Pompée avec le commandement contre les pirates un droit illimité de disposer des deniers publics (2), et l'essai, d'ailleurs infructueux, fait pour lui mettre également sous ce rapport entre les mains la puissance monarchique, sous forme de surveillance des arrivages de grains, en 697 (3) sont les signes précurseurs de la fin. Le Principat se distingue théoriquement des puissances constituantes en ce que, selon la constitution d'Auguste, l'empereur n'a le droit de prendre de l'argent dans l'*ærarium populi Romani* qu'en vertu d'un sénatus-consulte; mais il aboutit, en fait, en matière financière comme partout, à la monarchie, attendu que les recettes publiques sont, dans une mesure étendue et toujours croissante,

---

(1) V. tome IV, la théorie des Magistratures constituantes extraordinaires, sur leur compétence. Salluste dans le discours de Lépide, *Hist.* éd. Dietsch, 1, 41, 13: *Leges judicia ærarium provinciæ reges penes unum.* Lors de la réaction contre le gouvernement de Sulla, il fut aussi question de ce que *per multos annos, quibus exercitibus præfuerat et quo tempore rem publicam tenuerat, sumpserat pecunias ex vectigalibus et ex ærario populi Romani* (Asconius, *In Cornel.* éd. Orelli, p. 72), et le parti contraire, pour lequel il n'avait été qu'un proconsul, menaça très sérieusement son fils d'une action en reddition de compte et en remboursement du reliquat (Drumann, 2, 509). Les remises accordées par Sulla aux acquéreurs des biens des proscrits furent également attaquées, mais par un projet de loi (Salluste, dans Aulu-Gelle, 18, 4).

(2) Plutarque, *Pomp.* 25: 'Εδίδου... ὁ νόμος... χρήματα λαμβάνειν ἐκ τῶν ταμείων καὶ παρὰ τῶν τελωνῶν ὅσα βούλοιτο. Appien, *Mithr.* 94: Οἱ 'Ρωμαῖοι... αὐτῷ στρατιὰν καταλέγειν ἔδοσαν καὶ χρήματα ἀγείρειν. Dion, 36, 37 [20]. La caisse militaire qu'il emportait avec lui s'élevait à 24 millions de deniers (Appien, *loc. cit.*).

(3) Cicéron, *Ad Att.* 4, 1, 7 (septembre 697): *Legem consules conscripserunt, qua Pompeio... omnis potestas rei frumentariæ toto orbe terrarum daretur; alteram Messius, qui omnis pecuniæ dat potestatem et adjungit classem et exercitum et majus imperium in provinciis quam sit eorum qui eas obtineant* (cf. tome IV, la théorie des Magistrats auxiliaires extraordinaires, sur l'*imperium infinitum majus*): *illa nostra lex consularis nunc modesta videtur, hæc Messii non est ferenda.* Drumann, 2, 307.

dirigées sur la caisse privée de l'empereur au lieu de l'être sur l'Ærarium, et que leur perception est absolument confiée à l'empereur (1). Sous Néron, l'administration du trésor public fut elle-même transférée à l'empereur et à ses mandataires, quoique le sénatus-consulte soit encore demeuré nécessaire pour l'emploi de ses deniers (2). L'Ærarium subvenait sans doute principalement, sous le Principat, aux dépenses du culte auxquelles il n'était pas pourvu par voie de fondation (3) et à celles des fêtes publiques (4) qui ne pesaient pas sur les magistrats. Il faut encore ajouter les frais d'entretien des édifices publics (5). Lorsque, après l'incendie de l'an 69, il fallut reconstruire le Capitole aux frais de cette caisse, elle ne put y suffire et l'empereur intervint à sa place (6). Elle n'a fait, sous

(1) V. tome V, le chapitre du Patrimoine et des caisses de l'État, sur le *fiscus Cæsaris* et sur l'établissement des impôts.

(2) Cf. tome IV, la section des *Quæstores urbani*, sur les *Præfecti ærarii* de Néron, et, tome V, le chapitre du Patrimoine et des caisses de l'État, sur l'administration impériale de l'*Ærarium Saturni*.

(3) Les frais des repas des Arvales probablement payés par l'Ærarium furent abaissés entre l'an 220 et l'an 241 après J. C. de 100 deniers à 25 (Henzen, pp. 17. 39. 45).

(4) Claude restreignit dans l'intérêt des finances tant les instaurations de fêtes (Dion, 60, 6) que les jours des fêtes eux-mêmes (Dion, 60, 17 : Πολλὰς μὲν θυσίας, πολλὰς δὲ καὶ ἱερομηνίας ἔπαυσε... τῷ δημοσίῳ ζημία οὐκ ἐλαχίστη ἐγίγνετο) et de même Nerva (Dion, 68, 2 : Πολλὰς μὲν θυσίας, πολλὰς δὲ ἱπποδρομίας ἄλλας τέ τινας θέας κατέλυσε, συστέλλων ὡς οἷόν τε τὰ δαπανήματα). Commode se fit payer comme gladiateur un salaire journalier de 25000 deniers (Dion, 72, 19). Dans la prétendue lettre d'Aurélien au sénat sur les actes à accomplir en vertu des livres sibyllins, il y a (*Vita*, 20) : *Si quid est sumptuum, datis ad præfectum ærarii litteris decerni jussi*. Cf. *Handb.* 6. 489 = tr. fr. 13, 256.

(5) *Vita Maximini et Balbini*, 1, d'une exposition présentée comme faite au sénat : *Quid opus de restitutione templorum, de basilicæ ornatu, de thermis Titianis, de exædificatione amphitheatri agere ?* Suétone, *Claud.* 25 : *Templum in Sicilia Veneris Erycinæ conlapsum ut ex ærario populi Romani reficeretur, auctor fuit. Vita Aureliani*, 21 : *Adhibito consilio senatus muros urbis Romæ dilatavit.*

(6) Le sénat décide immédiatement la reconstruction du Capitole (Tacite, *Hist.* 4, 4) ; les chefs de l'Ærarium, *publicam paupertatem questi*, déclarent que les ressources ne sont pas suffisantes. On discute sur le point de savoir si la reconstruction doit en être laissée à la discrétion du nouvel empereur (*eam curam consul designatus ob magnitudinem oneris et remedii difficultatem principi reservabat*) ou si, comme le proposaient les partisans de l'ancien système, le sénat doit agir lui-même (*arbitrio senatus agendum*, et plus loin : *ut Capitolium publice restitueretur*) en demandant l'aide de l'empereur (*adjuvante Vespasiano*). Il n'est pas fait là de sénatus-consulte ;

le Principat, de nouvelles constructions que dans une mesure modeste; mais cependant il faut lui rattacher toutes celles qui se désignent comme venant du *senatus populusque Romanus*, c'est-à-dire toutes celles dédiées aux empereurs à Rome et une partie de celles qui leur ont été dédiées en Italie (1), et les voies peu nombreuses de cette espèce construites à Rome (2) et en Italie (3). On ne voit pas clairement qui le sénat a chargé de ces travaux. Il n'est pas vraisemblable que les directeurs de l'Ærarium nommés par l'empereur aient reçu de pareils mandats du sénat; ce dernier peut plutôt avoir institué des mandataires extraordinaires ou prié l'empereur de faire exécuter le travail. Des sommes à employer dans un but déterminé ont probablement été confiées plus d'une fois à l'empereur par un sénatus-consulte, surtout depuis que l'administration de l'Ærarium a eu passé sur sa tête. C'est ainsi qu'Auguste doit pour les routes construites par lui en vertu d'un sénatus-consulte (4), avoir reçu en même temps une allocation de fonds, et un vote de crédit de ce genre nous est rapporté sous Marc-Aurèle pour la guerre des Marcomans (5).

Le système dyarchique se manifeste plus nettement que partout ailleurs dans les émissions monétaires de cette époque. Sous Auguste, nous les trouvons d'abord accomplies, avec une égalité de droit parfaite, partie par le sénat, partie par le prince, sauf

---

la construction a nécessairement été plus tard, une fois la motion opposante écartée, prise par l'empereur à sa charge, et il la fit ensuite accomplir par L. Vestinus (Tacite, *Hist.* 4, 53).

(1) Il est caractéristique que deux temples aient été construits à Rome à l'empereur Gaius, l'un en vertu d'un sénatus-consulte, l'autre à ses frais (ἰδίᾳ) au Palatium (Dion, 59, 28).

(2) *C. I. L.* VI, 1270 (cf. 1269): *Senatus populusque Romanus clivom Martis* (devant la porte Capène) *pecunia publica in planitiam redigendum curavit.*

(3) Les bornes milliaires d'une voie latérale près de Capoue portent l'inscription: *Senatus populusque Romanus* (*C. I. L.* X, 6942. 6946. 6947).

(4) *C. I. L.* IX, 5943. 5950. 5954. 5986 (= X, 6914). 5989 (= X, 6917). X, 6903. Auguste versa en revanche pour la construction de routes une somme à l'Ærarium (monnaies dans Eckhel, 6, 105; cf. *Mon. Ancyr.* p. 66).

(5) Cf. tome V, le chapitre du Patrimoine et des caisses de l'État, sur l'administration impériale de l'*Ærarium Saturni*. Commode (*Vita*, 9) *simulavit se et in Africam iturum, ut sumptum itinerarium exigeret, et exegit eumque in convivia et aleam convertit.*

que la frappe de monnaie d'or est beaucoup plus rare pour le premier que pour le second; puis, à partir de l'an 739 environ, le droit de battre monnaie est partagé entre les deux pouvoirs de telle sorte que le sénat fait frapper les monnaies de cuivre et que l'empereur émet les espèces d'or et d'argent et contrôle celles de cuivre (1).

(1) Cf. tome IV, la théorie du Vigintisexvirat, sur les *III viri ære argento auro flando feriundo* et, tome V, le chapitre de la Monnaie.

RELATIONS ÉTRANGÈRES.

Administration sénatoriale des relations extérieures.

Des trois cercles de la compétence exclusive des magistrats, de la compétence des magistrats et du sénat et de celle des magistrats et des comices, nous avons déjà délimité le dernier en ce qui concerne les relations de Rome avec l'étranger (VI, 1, p. 389 et ss.) et nous avons montré là que le peuple n'intervient dans les relations internationales que primitivement pour la déclaration de guerre et plus tard en outre pour la confirmation des traités. En revanche, le détenteur de la puissance romaine en face de l'étranger, à l'époque du développement de la République, est constamment le sénat, auquel sont ici légalement subordonnés ses propres légats et les magistrats du peuple eux-mêmes (1). Il nous faut étudier d'abord la part prise par le

(1) Polybe, 6, 13, ajoute, après avoir parlé du gouvernement de l'Italie et de l'envoi et de la réception des ambassades : Πρὸς δὲ τὸν δῆμον καθάπαξ οὐδὲν ἔστι τῶν προειρημένων, et il dit en outre que les pays étrangers considèrent en général le régime romain comme un pur gouvernement aristocratique διὰ τὸ τὰ σφῶν πράγματα σχεδὸν πάντα τὴν σύγκλητον κυροῦν. Cela ressort fréquemment en pratique. A l'assemblée de Corinthe, le sénat de Rome et le consul T. Quinctius donnent la liberté aux Hellènes (Polybe, 18, 46, 5). — En 570, les ambassadeurs des Achéens déclarent au sénat qu'ils n'auraient pas pu convoquer l'assemblée pour la légation de Q. Cæcilius Metellus, parce que leur loi locale prescrit de le faire seulement ἐὰν... παρὰ τῆς συγ-

sénat aux négociations internationales, en particulier, sa coopération à la réception et au renvoi des ambassadeurs étrangers et à l'envoi d'ambassadeurs romains aux États étrangers, puis sa participation à la conclusion des traités internationaux.

I. La réception des ambassadeurs étrangers.

Nécessité du concours du sénat pour répondre aux ambassadeurs à Rome.

Les négociations entre deux États ne peuvent être conduites que par voie de représentation, et, si toute cité peut se faire représenter de la façon qu'elle a unilatéralement arrêtée et par toute personne qu'elle y a préposée, on considère cependant comme son représentant légal et qui n'a pas besoin de légitimation spéciale celui qui est le titulaire de l'*imperium* (1). Il faut bien assurément que les rois et peut-être aussi les premiers consuls aient reçu et congédié les députés envoyés de l'étranger où et comme il leur a plu, que par conséquent ceux qui venaient à Rome n'aient été ensuite invités à comparaître dans la curie devant le conseil assemblé que s'il semblait bon aux magistrats. Mais cette période a complètement disparu de notre tradition ; les annales anticipent ici encore plus résolument que partout ailleurs sur les institutions de l'époque postérieure. Tous les porteurs des messages oraux qui viennent à Rome s'en acquittent devant les consuls en présence du sénat (2) ;

κλήτου τις ἐνέγκῃ γράμματα, et que Metellus n'en avait pas ou du moins n'avait pas voulu les montrer, sur quoi le sénat romain les invite d'ailleurs à entendre à l'avenir toutes les légations romaines, de même que les leurs sont admises au sénat en tout temps (Polybe, 22, 15. 16 = Tite-Live, 39, 33 ; Pausanias, 7, 9, 1 ; cf. Polybe, 23, 5). — Bientôt après il est défendu aux magistrats de faire des réquisitions à l'étranger sans pouvoir spécial du sénat (p. 385).

(1) Cf. tome I, la théorie des Actes conclus entre l'État romain et un État étranger.

(2) Polybe, 6, 13 : Τῶν παραγενομένων εἰς Ῥώμην πρεσβειῶν ὡς δέον ἐστὶν ἑκάστοις χρῆσθαι καὶ ὡς δέον ἀποκριθῆναι, πάντα ταῦτα χειρίζεται διὰ τῆς συγκλήτου.

toute communication officielle écrite est adressée aux magistrats qui ont le droit de présider le sénat et par leur intermédiaire au sénat (1). Il n'est dit nulle part qu'il faille agir ainsi ; mais c'est seulement parce que, dans la conception des derniers siècles de la République, cela s'entend de soi. C'est un fait aussi surprenant qu'indubitable qu'une assemblée, qui n'était pas publique il est vrai, mais qui était composée de trois cents membres, s'est, à l'époque ancienne, exclusivement approprié l'action diplomatique, dans la mesure où elle s'exerce dans la capitale. La façon dont s'est constitué ce monopole, qui n'est certainement pas arrivé à l'existence d'un seul coup, nous reste inconnue. A la vérité il vient sûrement pour une bonne part d'une fiction. De même qu'à côté de la souveraineté théorique du peuple, l'autonomie réelle des citoyens était restreinte à une très faible étendue, les débats en forme du sénat ont sans doute été, spécialement quant aux affaires étrangères, précédés en général par une entente des personnages influents et, parmi les trois cents rois de Rome, il n'a pas dû y en avoir peu à ne prendre qu'une part très faible au gouvernement du monde. Cependant la nécessité de soumettre au sénat assemblé et de défendre devant lui dans tous leurs détails les dispositions arrêtées a eu la portée la plus étendue. Elle a fait qu'à Rome l'influence des classes dirigeantes ne s'est pas enfermée dans la souveraineté d'un conseil étroit et que le gouvernement des optimates n'est resté absolument fermé ni aux hommes nouveaux ni aux tendances nouvelles.

Haute direction du sénat sur la réception des ambassadeurs.

Par suite de la participation constante du sénat aux relations avec les États étrangers dont Rome était le théâtre, leurs envoyés étaient regardés comme principalement envoyés au sénat et comme les hôtes du sénat ; en conséquence, le sénat s'arrogeait la haute main sur tout ce qui se rapportait à eux et nous devons nous en occuper ici. Il est probable que, dans la période ancienne et peu connue de nous, où le peuple romain

(1) V. tome III, la théorie du Tribunat, sur le droit de relation des tribuns.



était encore sur le pied d'une certaine égalité de droit avec les autres peuples italiques, l'institution des ambassadeurs avait un fonctionnement plus pur et plus complet que dans la période postérieure où elle a subi le contre-coup de la sujétion établie sous forme d'autonomie fédérée. Les particularités qui caractérisent les relations diplomatiques ou pseudo-diplomatiques avec les cités autonomnes dépendantes ou même avec les cités sujettes seront mieux à leur place dans la théorie de l'Administration de l'empire.

Ambassadeurs amis.

L'étranger, état ou individu, peut, nous l'avons déjà expliqué (VI, 2, p. 206 et ss.) être ou n'être pas avec le peuple romain dans les liens d'un traité perpétuel et héréditaire. Au premier cas, la cité ou le particulier ami peut à la vérité adresser ses demandes à un magistrat supérieur romain qui ne se trouve pas à Rome; mais ils ont un droit reconnu par les traités de les porter au gouvernement romain à Rome même, personnellement ou par ambassadeurs (VI, 2, p. 214); et pour les affaires importantes la seconde voie est toujours de plus en plus préférée, d'abord parce que souvent le magistrat supérieur n'est pas compétent hors de Rome, ensuite parce que la restriction des pouvoirs des généraux et l'extension des relations internationales directes étaient conformes à la tendance du gouvernement sénatorial. — Le gouvernement romain n'est naturellement pas empêché par les traités de réglementer ces ambassades, et, en 588, une loi défendit aux rois alliés de venir en personne à Rome et même de pénétrer en Italie (1). Mais le refus de recevoir les ambassadeurs d'un État allié est considéré comme une rupture du traité, qu'au reste, dans la conception

(1) Tite-Live, 46 : *Eumenes rex Romam venit... ne aut hostis judicatus videretur, si exclusus esset, aut liberatus crimine, si admitteretur, in commune lex lata est, ne cui regi Romam venire liceret.* Polybe, 30, 20, mentionne seulement la décision du sénat; mais il est concevable que le sénat ait, en ce cas, préféré se servir de la souveraineté populaire. Cela ne l'a pas empêché, dans d'autres cas, probablement en vertu de son droit d'accorder des exemptions des lois générales, d'admettre des rois à Rome, par exemple peu d'années après d'y admettre successivement les deux frères ennemis Ptolémée Philometor et Ptolémée Évergète d'Égypte (Val. Max. 5, 1. 1; Polybe, 31, 18).

romaine, les autorités de Rome peuvent toujours provoquer unilatéralement (VI, 2, p. 213), et comme le préliminaire de la déclaration de guerre (1).

Ambassadeurs d'États non-amis.

Au contraire, les États avec lesquels il n'y a pas de traité ou à plus forte raison ceux qui sont en guerre avec Rome n'ont pas le droit de s'adresser au gouvernement de Rome ; ils doivent soumettre leurs demandes au général romain le plus voisin (2), et c'est à ce dernier de décider s'il veut leur permettre de s'adresser au gouvernement lui-même (3). Si cependant on n'est pas réellement en état de guerre, l'ambassade étrangère est le plus souvent admise, sans autre difficulté, dans la capitale. Mais le gouvernement de Rome peut toujours refuser de recevoir les ambassadeurs qui lui ont été envoyés par le général ou qui ont été admis sans permission spéciale ; il peut aussi toujours, après les avoir reçus, les inviter à quitter Rome immédiatement et l'Italie dans un délai strictement mesuré (4). On fait en outre d'ordinaire accompagner les envoyés, notamment ceux d'États ennemis, afin qu'ils ne nouent pas d'intrigues sur leur chemin (5). Il arrive aussi qu'on notifie à l'ennemi qu'on ne recevra d'ambassade de lui à Rome qu'après l'accomplissement de certaines conditions (6). Tout étranger qui est

---

(1) Tite-Live, 45, 20 : *Consulti ab M. Junio consule* (de l'an 587) *patres stantibus in comitio legatis* (des Rhodiens), *an locum lautia senatumque darent, nullum hospitale jus iis servandum censuerunt, egressusque e curia consul... pronuntiavit... Rhodios non ita meritos... ut amicorum sociorumque numero habendi essent*. (Tite-Live, 46 (p. 368, note 1). Polybe, 32, 1 (= Diodore, 31, 23) : Ἔδοξε τῇ συγκλήτῳ τοὺς περὶ Μένυλλον (les ambassadeurs de Ptolémée Philometor) ἐν πενθ' ἡμέραις ἀποτρέχειν ἐκ τῆς Ῥώμης καὶ τὴν συμμαχίαν ἀναιρεῖν.

(2) Tite-Live, 42, 36, 6 : *Legati... jussi renuntiare regi... ad eum* (le consul parti pour la Macédoine) *si satisfacere in animo esset, mitteret legatos : Romam quod præterea mitteret, non esse ; neminem eorum per Italiam ire liciturum.*

(3) Tite-Live, 37, 49, 8 : *Denuntiatum si qua deinde legatio ex Ætolis nisi permissu imperatoris qui eam provinciam obtineret et cum legato Romano venisset Romam, pro hostibus omnes futuros.*

(4) Exemples dans Tite-Live, 37, 1, 6. c. 49, 7. 42, 36, 9. c. 48, 3. Polybe, 32, 1, 3 (note 1). 33, 8. Salluste, *Jug.* 28, 2. Dion, *fr.* 99, 2.

(5) Escorte à l'arrivée : Tite-Live, 37, 49, 8 (note 3) ; au départ : Tite-Live, 42, 36, 7.

(6) Salluste, *Jug.* 28 : *Decrevere, nisi regnum ipsumque deditum venissent* (les ambassadeurs de Jugurtha), *uti in diebus proxumis decem Italia decederent.* Dion, *fr.* 99, 2.

trouvé en Italie à l'encontre de ces dispositions n'est pas un ambassadeur, mais un ennemi du pays et est passible de mort comme un criminel (p. 369, note 3).

Prestations faites aux hôtes.

Les étrangers, qui sont reçus officiellement à Rome en vertu de traités d'amitié ou de l'autorisation du magistrat sont les hôtes de l'État et, en première ligne, du sénat. Nous avons traité de l'exercice du droit d'hospitalité, au sujet de la Questure, qui est la magistrature spécialement préposée à ce soin, quoique le préteur des étrangers y participe aussi (1). Les hôtes, amis et ennemis (2), reçoivent du peuple, pour eux et leurs serviteurs, un logement gratuit (3), garni de tout ce qui est nécessaire (4), les ambassadeurs des cités amies

(1) Cela résulte déjà de ce que le préteur des étrangers a la surveillance des étrangers séjournant à Rome (cf. tome III, la théorie du Consulat, sur le maintien de la sûreté publique). Il est fait allusion à lui à propos d'ambassadeurs dans Tite-Live, 30, 17, 14. 45, 13, 8.

(2) Lorsque les envoyés de Numance furent reçus, en 618, ἔξω τοῦ τείχους, parce que le sénat ne reconnut pas la paix comme valable, ξένια μέντοι σφίσι καὶ ὣς ἐξέπεμψαν (Dion, *fr.* 79). Les prestations obligatoires qui sont comprises dans l'idée de *munus* s'appliquent autant et même plus aux ambassadeurs ennemis qu'aux hôtes amis. Sans doute les ambassadeurs peuvent avoir souvent refusé les *munera*, lorsqu'ils n'étaient pas en même temps une marque d'amitié, ainsi que firent les Rhodiens dans une situation douteuse (Tite-Live, 44, 15, 8; cf. Plutarque, *Luc.* 21, *in fine*), et l'offre aura sans doute été omise lorsque le refus était à prévoir.

(3) *Publicum hospitium* : Tite-Live, 45, 22, 1. Val. Max. 5, 1, 1 ; δημόσιον κατάλυμα : Diodore, 14, 93 ; κατάλυμα : Polybe, 32, 23 ; *locus* : Tite-Live, 28, 39, 19. 33, 24, 5. 44, 16, 7, ou *loca* : Tite-Live, 42, 26, 5 ; τόπος : sénatus-consulte d'Asclépiade, p. 372, note 1 ; τόποι : sénatus-consulte de Mytilène (*Sitzungsberichte* de Berlin, 1889, p. 962) : Ἵνατε Γαίος Καῖσαρ αὐτοκράτωρ, ἐὰν αὐτῷ φαίνηται τόπους χορήγια αὐτοῦς κατὰ τὸ τῶν προγόνων ἔθος ταμίαν μισθῶσαι κελεύσ[η]. Il ne s'agit là que du logement pur et simple, et le *locus* est aussi donné dans la *villa publica* (Tite-Live, 33, 24, 5) ; l'offre d'une maison séparée louée pour les étrangers (p. 371, note 1 : *Ædes liberæ hospitio datæ*, Tite-Live, 42, 6, 11 ; *ædes liberæ, locus* ou *loca*, Tite-Live, 30, 17, 4. 35, 23, 11) est quelque chose de plus. — Ceux qui ne se présentaient pas devant les magistrats à cette fin perdaient leurs droits d'ambassadeurs (Tite-Live, 42, 26, 5). — L'obligation était réciproque. Les ambassadeurs romains se plaignent dans Polybe, *loc. cit.*, que les Dalmates aient déclaré οὐδὲν αὐτοῖς εἶναι καὶ Ῥωμαίοις κοινόν· πρὸς δὲ τούτοις διεσάφουν μήτε κατάλυμα δοθῆναι μήτε παροχήν.

(4) *Dautia*, plus tard *lautia* (Festus, *Ep.* p. 68 : *Dautia quæ lautia dicimus dantur legatis hospitii gratia* ; sénatus-consulte relatif à Asclépiade, ligne 6 ; Tite-Live, 28, 39, 19. 30, 17, 14. 33, 24, 5. 35, 23, 11. 42, 26, 5. 44, 16, 7. 45, 20), en grec παροχή (sénatus-consulte relatif à Asclépiade, ligne 26 ; Polybe,



dans l'intérieur de la ville (1), ceux des cités qui ne sont pas liées par une convention d'amitié hors du Pomerium (2); car l'ennemi du pays ne peut pénétrer dans la ville (3). En outre ils sont, à partir de leur entrée dans la ville, parfois même à partir de leur entrée en Italie (4), entretenus aux frais de l'État, à moins que, comme il arrive d'ordinaire, on ne remplace l'entretien en nature par une indemnité en argent donnée parfois sous forme d'allocation journalière (5), le plus souvent sous celle d'une somme ronde (6), second procédé au

---

24, 5, 6 : ξένια καὶ παροχάς. 32, 23, 2 ; d'où le questeur *parochus*, Cicéron, *Ad Att.* 13, 2, 2 ; [le sénatus-consulte de Mytilène cité p. 370, note 3, dit improprement χορήγια ; cf. *Sitzungsberichte* de Berlin, 1889, p. 976], que Plutarque explique incorrectement, *Q. R.* 43, par ξένια, Charisius, éd. Keil, p. 34, exactement par *supellex*, et le glossaire de Philoxène, éd. Labb. p. 66, par ἐνδομενίαι, σκεύη τὰ κατὰ τὴν οἰκίαν, c'est-à-dire le matériel domestique qu'un voyageur ne peut emporter avec lui, en premier lieu les *lecti* (Cicéron, *Ad Att.* 5, 16, 3). La relation avec *lautus*, *lavare* est inadmissible en présence de la forme ancienne *dautia*, qui est peut-être parente de *daps*, δαπάνη (cf. Corssen, *Ausspr.*, 1, 224. 358).

(1) On louait là pour eux une maison (*ædes liberæ*, p. 370, note 3, c'est-à-dire une maison qui n'était habitée par aucune autre personne) (Tite-Live, 45, 44, 7 : *Ædes, quæ ipsum comitesque ejus benigne acciperent, conductæ* ; 42, 19, 5 : *Decreverunt, uti... prætor ædes instructas locaret, ubi filius regis comitesque ejus habitare possent* ; Val. Max. 5, 1, 1). L'assertion selon laquelle ils auraient été logés aux Carines (Servius, *Ad Æn.* 8, 361) est une confusion du scoliaste qui a mal compris les *lautæ Carinæ* de Virgile. Il n'y a pas à s'occuper des *publici penates* de Val. Max. 5, 1, 1, *in fine*.

(2) Servius, *Ad. Æn.* 7, 168 : *Legati si quando incogniti venire nuntiarentur, primo quid vellent ab exploratoribus requirebatur, post ad eos egrediebantur magistratus minores* (ici sans doute les questeurs) *et tunc demum senatus extra pomeria postulata noscebat et ita, si visum fuisset, admittebantur*. Cela correspond à la conception romaine négative de l'*hostis* (VI, 2, p. 207).

(3) Tite-Live, 30, 21, 10. 33, 24, 5 : *Macedones deducti extra urbem in villam publicam ibique eis locus et lautia præbita*. 45, 22, 2. Polybe, 35, 2, 4, indique pour cela la région située de l'autre côté du Tibre. Selon les circonstances, ce pouvait être l'un ou l'autre. Le seul point essentiel était que le local fût hors de la ville. En général Tite-Live, 42, 36, 1. Appien, *Lib.* 31. Salluste, *Jug.* 28.

(4) Tite-Live, 42, 6, 11 : *Legato... sumptus decretus, donec in Italia esset* ; 45, 14, 6 : *Quæstor jussus... omnem sumptum, quoad in Italia esset, præbere* ; c. 44, 16 : (*Quæstor*) *ne ab eo abscederet sumptumque ipsi et comitibus præberet, donec navem conscendisset*, toutes les fois avec un présent d'hospitalité important. Val. Max. 5, 1, 1.

(5) Le sénat décide pour un roi fugitif, *ut ei munera per quæstorem cottidie darentur* (Val. Max. 5, 1, 1).

(6) De tels *munera* (rarement *dona* : Tite-Live, 30, 17, 14) en grec ξένια

choix duquel a pu contribuer le désir d'obvier d'une manière décente à un usage exagéré du droit d'hospitalité. Les hôtes reçoivent tout cela conformément à un usage établi et à des règles générales (1) ; mais ceux qui invoquent un traité permanent pour obtenir les avantages de l'hospitalité, ne les reçoivent pas en vertu de ce traité, ils les reçoivent à chaque fois en vertu d'une décision du sénat (2). Par conséquent, ces prestations, en particulier les indemnités en argent, peuvent avoir été fixées différemment selon les circonstances et d'autres présents ont pu y être ajoutés quand il a semblé convenable (3).

Privilèges des ambassadeurs.

La condition particulière des ambassadeurs ne peut être

évalués soit en espèces monnayées (le plus souvent exprimées en as lourds: Tite-Live, 28, 39, 19. 31, 9, 5. 37, 3, 11. 42, 6, 11. c. 19, 6. 43, 5, 8. c. 6, 10. c. 8, 8. 44, 14, 4. c. 15, 8. 45, 42, 11, ou, ce qui revient au même, en sesterces : sénatus-consultes relatifs à Priene, de 619, Dittenberger, 241 : Τούτοις τε ξένιον εἰς ἑκάστην πρεσβείαν ἕως ἀπὸ σεστερτίων νόμων ἑκατὸν εἴκοσι πέντε [Σέρουιος Φ]όλ[ο]υιος Κοίντου ὕπατος τὸν ταμίαν ἀποστεῖλαι [κελευσάτω], presque textuellement dans les mêmes termes un autre sénatus-consulte adressé à la même ville, *C. I. Gr.* 2905, 7 ; Tite-Live, 45, 44, 14 ; Val. Max. 5, 1, 1), soit au poids en or et en argent (Tite-Live, 35, 23, 11. 43, 5. 8. 44, 14, 2. 45, 14, 6. c. 44. 14) se rencontrent fréquemment (Tite-Live, *loc. cit.* et 30, 21, 5. 45, 13, 8; Josèphe, 14, 10, 3; en général, Polybe, 1, 18, 3 : Τὰς τῶν ξενίων παροχάς. 24, 5, 6). Ils étaient sans doute toujours donnés en or ou en argent monnayé (ἕως ἀπὸ σεστερτίων νόμων ἑκατὸν εἴκοσι πέντε, dans le sénatus-consulte de Priene ; *munera ex binis milibus æris*, Tite-Live, 43, 5, 8, de même 45, 42, 11 ; *ne minus dena milia æris*, Tite-Live, 28, 39, 19).

(1) Sénatus-consulte relatif à Asclépiade : [*Utei Q. Lutatius M.*] *Æmilius cos... munia eis ex formula locum lautiaque* (en grec ξένιά τε αὐτοῖς κατὰ τὸ διάταγμα τόπον παροχήν τε) *q*(*uæstorem*) *urb*(*anum*) *eis locare mittereq*[*ue j*]*ube*[*rent*]. Sénatus-consulte relatif à Astypalæa, *C. I. Gr.* 2485 : Ὅτι [τε Πόπλιος Ῥοτίλι]ος ὕπατος τὸν ταμίαν κατὰ τὸ διάταγμα [ξένια αὐτῷ παρέχειν κ]ελεύσῃ. De même dans le sénatus-consulte relatif à Stratonikeia (*Bull. de corr. hell.* 9, p. 448) : [Ὅπως Λεύκι]ος Κορνήλιος Σύλλας Ἐπαφρόδιτ[ος δικτάτωρ τὸν ἀν]τιταμίαν ξένια αὐτοῖς κατὰ τὸ διάτα[γμα δοῦναι κελεύσῃ]. Le règlement (*formula*) doit nécessairement avoir distingué des catégories précises et avoir fixé pour chacune des règles fixes, puisqu'il suffit d'y faire un simple renvoi au sujet de l'admission d'Asclépiade et de ses compagnons parmi les amis du peuple romain. Les deux sénatus-consultes relatifs à Priene indiquent la même somme.

(2) Tous les exemples et avant tout nos titres sont des décisions spéciales se rapportant aux magistrats du moment et aux envoyés actuellement présents.

(3) On trouve souvent mentionnés des présents spéciaux de vêtements, de chevaux, d'armes, faits même à la suite. Tite-Live, 30, 17, 14. 35, 23, 11. 43, 5, 8. 44, 14, 2. 45, 14, 7. Val. Max. 5, 1, 1. Polybe, 21, 18, 3.

étudiée ici qu'en ce qui se rattache spécialement à leur séjour à Rome. La question scabreuse de la mesure dans laquelle la situation d'exception de l'ambassadeur le soustrait aux poursuites criminelles, à raison de crimes commis par lui à Rome pendant son ambassade, a été tranchée dans un cas contre lui (p. 269, note 2). — Les actes de corruptions sans mesure ni pudeur, commis au moins depuis la première moitié du VII[e] siècle par les ambassadeurs qui séjournaient à Rome (1), amenèrent le sénat, en 660, à prendre une décision privant d'action les prêts faits à Rome aux ambassadeurs (2) ; la connexité de cette mesure avec les relations diplomatiques et la manière prédominante dont elle concernait les membres du sénat expliquent cet empiètement du sénat dans le domaine de la législation privée surprenant pour l'époque. Une mesure plus énergique fut prise, dans le même sens, en 687, par le plébiscite Gabinien, après que le sénat eut refusé d'intervenir (3). — Dans les fêtes publiques, les hôtes du peuple étaient traités comme les sénateurs : la preuve en est dans les deux places élevées, réservées de toute antiquité, près du Forum, aux sénateurs (*senaculum*, p. 92 rapprochée de p. 68) et aux « Grecs » (*Græcostasis*), c'est-à-dire en première ligne aux ambassadeurs des villes helléniques amies (4). Cette distinction, que les ambassadeurs étran-

(1) Le mot méchant de Granius sur Scipion Nasica consul en 643 (p. 375, note 4) caractérise l'état de choses d'alors.

(2) Asconius, p. 57 : *Rettulerat* (C. Cornelius, tribun du peuple en 687) *ad senatum, ut, quoniam exterarum nationum legatis pecunia magna daretur usura turpiaque et famosa lucra ex ea fierent, ne quis legatis exterarum nationum pecuniam expensam ferret. Cujus relationem repudiavit senatus et decrevit satis* [*cautum*] *videri eo senatus consulto quod...* [*L.*] *Domitio C. Cœlio cos.* (en 660) *factum erat, cum senatus ante pauculos annos* (en 685 : Dion, *fr.* 111) [*ex eodem*] *illo s. c. decrevisset, ne quis Cretens*[*ibus*] *pecuniam mutuam daret.*

(3) Cicéron, *Ad Att.* 5, 21, 12 : *Salaminii cum Romæ versuram facere vellent, non poterant, quod lex Gabinia vetabat.* 6, 2, 7.

(4) PP. 68 et 92. Varron, *De l. Lat.* 5, 155 : *Locus substructus, ubi nationum consisterent legati qui ad senatum essent missi : is Græcostasis appellatur a parte ut multa : senaculum supra græcostasim.* Justin, 43, 5, 10 : *Ob quod meritum* (à cause de leur appui après le siège des Gaulois) *et immunitas illis* (aux Massiliens) *decreta et locus spectaculorum in senatu datus.* Jordan, *Top.* 1, 2, 341. On ne peut naturellement décider si la dénomination vient vraiment de Massalia ou au contraire des Grecs de Campanie. Mais il est par-

gers proprement dits partageaient avec ceux des princes appartenant à l'empire et des villes autonomes et qui était en outre expressément stipulée dans divers traités (1), fut supprimée par Auguste pour les villes appartenant à l'empire, dont les députés faisaient mauvais effet au milieu de la haute aristocratie romaine (2). Cet honneur a encore été rendu aux ambassadeurs des rois sous le Principat (3).

Réception des ambassadeurs et réponse à leurs demandes.

Comme il résulte déjà de ce que nous avons dit sur le logement des ambassadeurs, le sénat reçoit les ambassadeurs amis dans un des locaux de l'intérieur de la ville et ceux des États qui n'ont pas de traité avec Rome ou qui sont en guerre avec elle hors de la ville (p. 110). En l'absence des consuls, leurs représentants n'introduisent qu'exceptionnellement les ambassadeurs dans le sénat (4). A l'époque où les consuls quittaient habituellement Rome bientôt après le commencement de leur année d'exercice et n'y revenaient durant cette année que peu de temps ou pas du tout, les ambassadeurs étrangers étaient par suite admis d'ordinaire au commencement de l'année devant le sénat et les consuls (5). Quand, à partir de

---

faitement concevable que ce privilège n'ait pas été d'abord accordé aux Latins; le véritable étranger est, aux fêtes publiques, dans une autre position que le non-citoyen de même nationalité. Cf. *Handb.* 6, 491 = tr. fr. 13, 258.

(1) Dans le sénatus-consulte du temps de César de Josèphe, 14, 10, 6, il est déterminé que : Δεδόσθαι δὲ Ὑρκανῷ καὶ παισὶ τοῖς αὐτοῦ καὶ πρεσβευταῖς τοῖς ὑπ' αὐτοῦ πεμφθεῖσιν ἔν τε πυγμῇ μονομάχων καὶ θηρίων καθεζομένοις μετὰ τῶν συγκλητικῶν θεωρεῖν.

(2) Suétone, *Aug.* 44 : *Romæ legatos liberarum sociarumque gentium* (où il faut sans aucun doute prendre la seconde épithète comme purement explicative et il ne peut s'agir que des cités autonomes) *vetuit in orchestra sedere, cum quosdam etiam libertini generis mitti deprehendisset.*

(3) Suétone, *Claud.* 21 : *Germanorum legalis in orchestra sedere permisit, simplicitate eorum et fiducia commotus, quod in popularia deducti, cum animadvertissent Parthos et Armenios sedentes in senatu, ad eadem loca sponte transierant, nihilo deteriorem virtutem aut condicionem suam prædicantes.* Tacite, *Ann.* 13, 54, raconte la même histoire des deux princes des Frisons Verritus et Malorix sous la date de l'an 58. Dion, 68, 15 : (Trajan) τοὺς πρεσβευτὰς τοὺς παρὰ τῶν βασιλέων ἀφικνουμένους ἐν τῷ βουλευτικῷ θεάσασθαι ἐποίει.

(4) Le temps pendant lequel les consuls sont absents de Rome est considéré comme une sorte de période intérimaire. Le gouvernement romain apparaît comme purement aristocratique lorsqu'aucun des consuls n'est présent, dit Polybe, 6, 13.

(5) Cela résulte, ainsi que l'a démontré Büttner-Wobst, *De legationibus*

l'an 601, le jour d'entrée en fonctions des consuls s'est trouvé fixé au 1er janvier (1), la réception des ambassadeurs a nécessairement eu lieu régulièrement dans les mois qui suivaient (2), et cela s'est maintenu dans la période postérieure à Sulla (3), quoique alors les consuls passassent en règle l'année à Rome. A la suite des longueurs apportées par les consuls et des intrigues et des corruptions qui s'y liaient (4), le plébiscite Gabinien, probablement celui déjà cité de 687, invita le sénat à consacrer à ces réceptions tout le mois de février (5). La règle selon laquelle le sénatus-consulte devrait être remis aux ambassadeurs dans les dix jours de sa confection, tendait au même but (p. 210).

Les hôtes de la plus grande distinction voyaient mettre à leur disposition, pour leur retour, des moyens de transport (6) et étaient munis de lettres de recommandation pour les princes et les cités amies des Romains qu'ils devaient trouver sur leur route (7). **Retour chez eux des ambassadeurs.**

---

rei publicæ liberæ temporibus Romam missis, Leipzig, 1876, p. 24 et ss., partie de ce que les relations de Tite-Live placent le plus souvent les réceptions des ambassadeurs avant le départ des consuls pour l'armée, partie de leur ajournement assez fréquent *ad novos consules* (Tite-Live, 30, 40, 4. 37, 1, 1. 41, 6, 7. 42, 26, 9).

(1) Cf. tome II, la théorie des Termes de la magistrature et de l'entrée en fonction, sur la durée égale et le commencement fixe de l'année des magistratures de la période récente.

(2) Le sénatus-consulte de 619 relatif à Priene est du 9 février et celui relatif aux Juifs qui se place entre 621 et 629 (Josèphe 13, 9, 2) est du 6 février.

(3) Cicéron, *Verr. l.* 1,35, 90 (en l'an 684) : *Sunt Romæ legati Milesii... qui... mensem Februarium et consulum designatorum nomen expectant.* Cf. *l.* 2, 31, 76.

(4) Le motif de la loi est clair en face de l'amère plaisanterie de Granius contre P. Nasica consul en 643 (Cicéron, *Pro Planc.* 14, 33) et de l'explication du scoliaste, p. 259 : *Legationes ab externis populis missæ ad senatum solebant ordinari pro voluntate consulum, quæ plerumque gratia, nonnumquam et accepta pecunia consules ordinabant, ut introduci ad senatum possent.*

(5) Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 11 [13], 3 : *Appius interpretatur... se.... quod (lege) Gabinia sanctum sit .. cogi ex k. Febr. usque ad k. Martias legatis senatum quotidie dari.* Le même, *op. cit.* 2, 32, 1. *Ep.* 10 [12], 2. *Ad Att.* 1, 14, 5. *Ep.* 18, 7. Le sénat se permet d'ajourner les légations. Cicéron, *Ad fam.* 1, 4, 1 : *senatus haberi... non potest... nisi perfectis aut rejectis legationibus.*

(6) Véhicule jusqu'à Brundisium : Tite-Live, 43, 8, 8. Navires mis à la disposition : Tite-Live, 30, 21, 5, ou même donnés : Tite-Live, 45, 44, 16.

(7) Sénatus-consulte relatif à Thisbé, *in fine*; Josèphe, 13, 5, 8. c. 9, 2.

Réception des ambassadeurs au sénat sous le Principat.

Sous le Principat encore, il n'est pas rare que les députés de cités appartenant à l'empire (1) ou de l'étranger proprement dit soient admis dans le sénat (2), quoique cela n'ait jamais lieu que sur l'initiative de l'empereur. Auguste établit, pour certaines ambassades qui ne sont pas désignées plus nettement, la règle qu'elles devraient être entendues dans le sénat sous la présidence personnelle de l'empereur (3); plus tard cela a eu lieu selon la fantaisie de ce dernier, ordinairement afin de mettre en évidence un succès politique. Le sénat avait alors coutume de charger l'empereur de répondre à l'ambassade (4).

II. Les ambassades envoyées a l'étranger.

Envoi d'ambassadeurs par le sénat.

Il en est des ambassades envoyées à l'étranger comme de celles reçues du dehors. Il y a certainement eu un temps où le

(1) Ainsi Claude reçoit les envoyés des Lyciens dans la curie (Dion, 60, 17).

(2) Dion, 52, 31, du discours de Mécène : Ἄν... τὰς πρεσβείας τάς τε παρὰ τῶν πολεμίων καὶ τὰς παρὰ τῶν ἐνσπόνδων · καὶ βασιλέων καὶ δήμων ἀφικνουμένας ἐς τὸ συνέδριον ἐσαγάγῃς·... καὶ σεμνὸν καὶ ἀξιόλογόν ἐστι τό τε τὴν βουλὴν πάντων κυρίαν δοκεῖν εἶναι. Claude introduisit au sénat une ambassade parthe qui sollicitait la restitution d'un otage (Tacite, *Ann.* 12, 10 rapproché de 11, 10). Les ambassadeurs chargés par le roi des Parthes Vologæsus de renouveler son alliance après la mort de Néron et avant l'arrivée de Vespasien à Rome, négocièrent à Rome avec le sénat sur l'invitation de Vespasien (Suétone, *Ner. in fine*: *Vologæsus Parthorum rex missis ad senatum legatis de instauranda societate hoc etiam magno opere oravit, ut Neronis memoria coleretur;* Tacite, *Hist.* 4, 51 : *Gratiæ Vologeso actæ mandatumque, ut legatos ad senatum mitteret*). Trajan, après la première défaite de Decebalus, envoya ses ambassadeurs à Rome pour solliciter la paix du sénat (Dion, 68, 9. 10), et Hadrien procéda de même (note 4).

(3) Dion, 55, 27: Τὰς πρεσβείας τάς τε παρὰ τῶν δήμων καὶ τὰς παρὰ τῶν βασιλέων ἀφικνουμένας τρισὶ τῶν ὑπατευκότων ἐπέτρεψε (dans sa vieillesse)... πλὴν τῶν ὅσα ἀναγκαῖον ἦν τήν τε βουλὴν καὶ ἐκεῖνον ἐπιδιακρίνειν. Cf. 53, 21.

(4) Dion, 69, 15 : Πρεσβευτὰς δὲ πεμφθέντας παρὰ τοῦ Οὐολογαίσου καὶ παρὰ τῶν Ἰαζύγων, ἐκείνου μὲν κατηγοροῦντος τοῦ Φαρασμάνου, τούτων δὲ τὴν εἰρήνην πιστουμένων, ἐς τὸ βουλευτήριον ἐσήγαγεν Ἀδριανὸς καὶ παρ' αὐτοῦ τὰς ἀποκρίσεις ποιήσασθαι ἐπιτραπεὶς συνέγραψε τε αὐτὰς καὶ ἀνέγνω σφίσιν. Tibère discute au sénat, *quid et qua forma regum litteris rescribi placeret*. (Suétone, *Tib.* 30). — [Cf. aussi, sur la délivrance des sénatus-consultes par l'empereur, le document cité p. 210, note 2.]

roi, qu'il fût à Rome ou au dehors, envoyait à sa guise des messages aux États étrangers et ne les soumettait préalablement au sénat qu'autant qu'il lui plaisait. Mais la même transformation s'est faite ici que là. Dans le territoire *militiæ*, le magistrat supérieur garde le droit, indispensable au commandement militaire, d'envoyer des messagers ; mais, pour tout message envoyé de Rome à l'étranger, le magistrat a besoin de l'autorisation préalable du sénat (1). Pour composer les ambassades, on se servait, dans la constitution primitive, au moins quand il s'agissait de la violation d'un traité international, principalement des messagers sacerdotaux, des fétiaux (2), ainsi qu'il convenait au caractère religieux du droit des gens primitif. Ce collège a sans doute occupé autrefois dans le droit religieux international la même situation que ceux des pontifes et des augures dans le droit religieux national. Mais à la suite du refoulement de l'élément religieux, qui constitue un des caractères distinctifs les plus importants de l'évolution républicaine par opposition à la Rome royale (3), les fétiaux ne gardent en partage, à l'époque historique, que le cérémonial religieux, et des membres du sénat sont chargés des négociations proprement dites, d'abord principalement et plus tard exclusivement. Ce n'est pas par hasard que, parmi les collèges de prêtres experts et compétents, celui du droit des gens a un rôle subordonné à côté des collèges nationaux et qu'il n'est pas de ceux auxquels a été étendue une élection de pseudo-magistrats (p. 191). Ce sacerdoce a été annulé par la concentration de toutes les relations internationales dans les mains du sénat. — Les pouvoirs des mandataires du sénat envoyés à l'étranger ont été déjà exposés dans la théorie des Lé- Effacement des fétiaux.

(1) Polybe, 6, 13 : Καὶ μὴν εἰ τῶν ἐκτὸς Ἰταλίας (sur l'évocation qui remplace ces ambassades dans l'intérieur de l'Italie, cf. p. 420) πρός τινας ἐξαποστέλλειν δέοι πρεσβείαν τινὰ ἢ διαλύσουσάν τινας ἢ παρακαλέσουσαν ἢ καὶ νὴ Δί' ἐπιτάξουσαν ἢ παραληψομένην ἢ πόλεμον ἐπαγγελοῦσαν, αὕτη (ἡ βουλὴ) ποιεῖται τὴν πρόνοιαν.

(2) Cf. tome IV, la théorie des Légats du sénat, sur les *fetiales* et les *legati*.

(3) Cf. tome III, la théorie de la Royauté, sur le caractère sacerdotal du roi.

gats du sénat, dont ils constituent une des catégories les plus importantes. — Sous le Principat, il ne subsiste rien de ces légats, envoyés au nom du sénat aux rois et aux républiques de l'extérieur, qui avaient eu leur part dans le gouvernement du monde. Le prince seul représente désormais Rome en face de l'étranger.

III. Les traités internationaux.

Effacement du caractère bilatéral dans les traités internationaux des magistrats et du sénat.

Les conventions internationales ont primitivement été conclues par voie d'interrogation et de réponse. Mais cette forme, qui convient surtout à des conventions faites exclusivement par le magistrat, a disparu, dans les temps historiques, pour celles auxquelles concourent les comices ou le sénat, et nous ne nous en occuperons donc pas. Le traité que le magistrat n'est pas compétent pour conclure seul apparaît toujours comme un acte unilatéral des Romains, soit comme un décret rendu par le magistrat d'accord avec le sénat, c'est-à-dire comme un sénatus-consulte, soit comme une résolution du peuple prise sur la proposition d'un magistrat, c'est-à-dire comme une loi. La raison en est sans aucun doute que la façon dont la magistrature est liée par le sénat ou par le peuple était incompatible avec la forme simple du contrat et que par conséquent on a retiré au caractère bilatéral de l'acte son expression formelle; même lorsque la convention est renforcée par un serment, les deux serments sont séparés de la même manière. Dans les véritables conventions internationales, le caractère bilatéral résulte de ce qu'à l'acte unilatéral romain correspond matériellement un acte unilatéral de l'autre État. Mais cette forme ne s'applique pas seulement lorsque deux États qui se reconnaissent réciproquement comme autonomes traitent entre eux. L'acte qui règle un rapport de sujétion et la pseudo-autonomie qu'il contient (VI, 2, p. 351 et ss.) s'accomplit dans la même forme, l'acceptation passive de la réglementation romaine tenant alors lieu de l'acte autonome correspondant. Nous rassemblons ici, sous le nom de

conventions internationales, tous ces actes unilatéraux en la forme, qu'il leur corresponde une décision autonome symétrique ou une simple réception passive de la décision romaine.

Le droit public romain distingue, pour les actes internationaux, deux formes correspondant aux territoires *domi* et *militiæ* : la règle établie à Rome par un sénatus-consulte et celle établie au dehors par un décret d'un général (1). Mais le sénat peut exercer une influence même sur la seconde, attendu que le décret est soumis à sa ratification ou qu'il donne pour sa confection des instructions au général et à la commission sénatoriale qui lui est coordonnée. Il nous faut ici étudier les trois formes de dispositions internationales du sénat, puis exposer pour finir la relation qui existe entre cette action du sénat et celle des comices. Les décisions dont ils' agit ayant toutes le caractère d'actes extraordinaires, le principe directeur suivi pour leur répartition entre le magistrature et le sénat est essentiellement le même qu'en matière militaire : les arrangements militaires proprement dits appartiennent au général, les dispositions politiques définitives au sénat.

Conclusion du traité international par le sénat lui-même.

La conclusion du traité international par le sénat lui-même, que notre tradition fait remonter jusqu'aux temps primitifs (2), a sans doute tiré son origine de la participation du sénat aux négociations internationales. Si le traité international était conclu à la suite de la réponse faite devant le sénat assemblé aux ambassadeurs envoyés à Rome, cette réponse proposée et résolue par les sénateurs a d'abord été un conseil donné au magistrat pour le cas dont il s'agissait, et, depuis qu'avec le temps

(1) Le contrat de mise à ferme du territoire d'Oropos excepte, d'après ce que rapporte la décision rendue à son sujet en 681 (Bruns, *Fontes*, 5e éd. p. 162), εἴ τι δόγμα συνκλήτου αὐτοκράτωρ αὐτοκράτορές τ[ε] ἡμέτεροι... καρπίζεσθαι ἔδωκαν κατέλιπον.

(2) On reproche à Romulus d'avoir restitué leurs otages aux Véiens ἄνευ κοινῆς γνώμης (Denys, 2, 56; Plutarque, *Rom.* 27; Dion, *fr.* 5, 11), au dernier roi que *bellum paces fœdera societates per se ipse cum quibus voluit* (p. 228, note 1) *injussu populi ac senatus fecit diremitque* (Tite-Live, 1, 49, 7; cf. Denys, 4, 42). Le sénat n'est mentionné en termes exprès pour les traités internationaux que rarement sous la royauté (Denys, 3, 26); il l'est au contraire dès le début pour ceux du temps de la République (Tite-Live, 2, 22, 5. c. 25, 6, etc.).



les conseils du sénat se sont imposés au magistrat ici comme ailleurs, elle est devenue le décret du magistrat et du sénat par lequel la relation dont il s'agit est réglée définitivement du côté romain. Mais, cette procédure supposant que, du côté romain, la déclaration définitive de volonté est faite à Rome, la participation du sénat aux traités internationaux se rattache dans cette forme à sa participation aux négociations internationales.

Peu importe, pour la réglementation définitive des relations internationales opérée par le sénat, que cette réglementation succède à un état de guerre ou qu'elle ait une origine pacifique, comme par exemple si un État qui n'avait pas jusqu'alors de traité avec Rome entre volontairement avec elle en relations juridiques, comme si celles existant avec un État allié sont modifiées conventionnellement. Peu importe également que cette réglementation se présente comme un traité international en forme, par lequel le peuple romain en reconnaît un autre comme étant lui-même autonome, ou qu'elle ait pour point de départ la soumission d'un autre État jusqu'alors autonome, résultant soit de sa dédition volontaire (1), soit de la force des armes (VI, 1, p. 61), et ait son assujettissement pour objet. Si la dédition a été provoquée par la force des armes, elle est reçue par le général et il en peut tirer les conséquences militaires, l'exécution, la vente, la réduction en servitude des prisonniers, voire même la destruction de la ville; mais ordinairement il laisse plus ou moins le soin de décider au sénat de Rome; c'est ce dernier qui statue définitivement sur le sol conquis et qui peut seul établir, en vertu de la dédition, la sujétion de la cité qui s'est rendue.

Situation des généraux.

Les généraux ne concluent pas en principe de traité définitif avec d'autres États. Si l'on n'est pas en guerre avec l'État qui désire conclure un traité, ses ambassadeurs s'adressent à ce sujet, parfois par l'intermédiaire des généraux (2), en gé-

(1) Tite-Live, 7, 31. 8, 19, 1.

(2) Ainsi Masinissa est d'abord salué comme roi par Scipion, puis il demande au sénat la confirmation de son traité d'amitié (Tite-Live, 30, 17, 10) : *Petere ut regium nomen ceteraque Scipionis beneficia senatus decreto confirmaret.*



néral directement, à Rome, aux consuls et au sénat. Si l'on est en guerre, le général auquel l'ennemi se déclare prêt à discuter les conditions de la paix, peut repousser cette offre de négociations; s'il y consent, il lui permet, en suspendant les hostilités, d'envoyer à Rome des ambassadeurs pour s'entendre avec les magistrats assistés du sénat sur les conditions de la paix ou éventuellement sur la dédition. Naturellement il peut subordonner son adhésion à des conditions d'ordre militaire, notamment à des fournitures ou à des paiements préalables. Elle est toujours accompagnée d'un terme, à l'expiration duquel les négociations devront être terminées à Rome pour que les opérations militaires ne reprennent pas leur cours (1). Le gouvernement de Rome n'entre pas en négociations directes avec l'État qui fait la guerre à Rome et ne reçoit ses propositions de paix que par l'intermédiaire du général romain (2). Dans les guerres italiques, c'est d'ordinaire autant que possible le magistrat victorieux qui, après avoir envoyé les ambassadeurs de l'ennemi vaincu à Rome, leur y dicte la paix comme président du sénat (3); sinon il est remplacé par son collègue ou son successeur. Il a dû arriver plus d'une fois que le général et les envoyés se soient à l'avance entendus jusqu'à un certain point

---

(1) Cette procédure : prière adressée par l'autre partie au général romain de lui permettre d'envoyer à Rome des ambassadeurs pour régler la dédition ou la paix ; admission de la demande avec fixation des conditions de la suspension d'armes et de son terme et en retour attribution à l'armée victorieuse de grains, de solde, et de vêtements ; négociations définitives à Rome devant les consuls et le sénat, — est constamment prise pour base des relations de victoires de l'époque ancienne contenues dans les annales (Tite-Live, 4, 30, 1. 5, 27, 11. 6, 26, 2. 7, 22, 5. 8, 1, 8. c. 2, 4. c. 36, 11. 9, 40, 20. c. 43, 6. 21. 10, 5, 12. c. 37, 5. Denis, 5, 49. 60. 8, 68. 9, 17. 36. 59. 10, 21. 12, 13), et, quoiqu'il n'y ait pas d'autorité à attacher aux descriptions particulières faites d'après ce formulaire, le formulaire lui-même est probant ; il l'est en particulier en ce qui concerne la liberté décisive du général sur le point de savoir si l'ambassade doit partir ou non, que l'on trouve toujours à nouveau mise en évidence, et en ce qui concerne l'absence de mention (pour partie l'exclusion, comme dans Tite-Live, 6, 26, 2) des préliminaires.

(2) Tite-Live, 9, 45, 3. 40, 34, 11.

(3) Tite-Live, 8, 36, 11 : *Sammites pacem a dictatore petiere, cum quo pacti, ut singula vestimenta militibus et annuum stipendium darent, cum ire ad senatum jussi essent, secuturos se dictatorem responderunt.* 9, 40, 20. c. 45, 3.

sur les modalités du traité de paix; mais l'absence des préliminaires en forme est un des caractères essentiels de la façon ancienne de conclure la paix, et elle correspond à la tendance partout manifeste de limiter le moins possible l'initiative exercée à Rome par le sénat. Plus tard, cette forme perdit du terrain. En vertu de considérations politiques et militaires faciles à comprendre, on ne pouvait, à moins qu'il ne fût absolument sans force, accorder à l'ennemi que de courtes trêves, si l'on ne concluait en même temps des préliminaires avec lui. Or, dans les guerres d'outre-mer, il fallait nécessairement des suspensions d'armes prolongées pour que les négociations pussent avoir lieu à Rome (1); l'ancienne procédure était donc là impraticable; cependant, même en pareil cas, les négociations relatives à la paix ont parfois eu lieu à Rome sans préliminaires conclus par le général (2).

Voilà pour les traités internationaux arrêtés à Rome par le sénat lui-même. Pour les négociations suivies hors de Rome, il y a une démarcation entre la compétence exclusive des magistrats, soit ici des généraux, et celle du gouvernement de Rome, c'est-à-dire du sénat et de son président du moment. Certaines conventions sont conclues par le général seul et ne sont pas soumises à la ratification du gouvernement; d'autres, à l'inverse, ont besoin, quand il les a conclues, de l'adhésion du gouvernement et peuvent, à son défaut, être révoquées sans autre forme soit par le général lui-même, soit en particulier par son successeur.

Les conventions internationales conclues exclusivement par le général se restreignaient ordinairement à des arrange-

(1) Tite-Live, 37, 1, 1 : *Legati eorum (Ætolorum) institerunt* (pour la rapidité des débats au sénat), *quia brevem induliarum diem habebant.*

(2) Les négociations ont eu lieu de cette façon non seulement avec Pyrrhus (Plutarque, *Pyrrh.* 19) mais aussi avec le roi Philippe en 557 (Polybe, 18, 38, 3 : Περὶ δὲ τῶν λοιπῶν διδόναι τῇ συγκλήτῳ τὴν ἐπιτροπήν. c. 39, 5=Tite-Live, 33, 13) et en 563 avec les Ætoliens (Polybe, 21, 3=Tite-Live, 37, 1. 49). Même ce que rapporte Cicéron, *Pro Fonteio*, 5, 12, sur la guerre faite en Narbonnaise dans la période postérieure à Sulla : (*Galli*) *modo ab nostris imperatoribus subacti, modo bello domiti... modo ab senatu agris urbibusque multati sunt*, doit peut-être être pris au sens textuel, quoiqu'il puisse s'y agir de la ratification de la paix conclue par le général.

ments d'ordre transitoire; au contraire il faut l'autorisation du gouvernement de Rome et le concours du sénat pour la réglementation durable des relations existant entre deux États; d'ailleurs cette séparation repose essentiellement sur la différence de l'annalité de l'administration du général et de la perpétuité de celle du sénat et des consuls. Il s'agit moins de l'objet que de la durée des conventions; la même prestation peut parfaitement être réglementée à titre transitoire par le général et à titre permanent par le gouvernement. Nous allons d'abord étudier ici sous forme d'exemples les arrangements provisoires, qui naturellement peuvent également être établis à Rome par le gouvernement (1).

Conventions internationales du général seul.

Tout magistrat en fonctions hors de Rome est compétent pour la prise d'arrangements d'ordre transitoire, et le gouvernement de Rome ne s'y immisce pas en général. Ils peuvent être conclus soit avec un État ami ou qui du moins n'est pas en guerre avec Rome, soit d'après le droit de la guerre. Au premier cas, le magistrat ne peut sans doute ni fournir ni demander de secours militaires en tant que Rome n'est pas conventionnellement obligée à en fournir ou autorisée à en demander. Si l'État qui implore l'aide romaine n'a pas de traité avec Rome ou n'est avec elle que dans une relation d'amitié, qui oblige Rome exclusivement à la neutralité (VI, 2, p. 213), le gouvernement central est seul autorisé à conclure la convention d'alliance, même limitée à un cas particulier, et à accorder l'appui des armes romaines, pour lequel il faut encore l'adhésion des comices s'il implique une déclaration de guerre contre un État ami (p. 296). C'est également le sénat seul qui

Traités de secours.

(1) En pareil cas, le sénat participe également aux opérations, en vertu de la règle générale selon laquelle, dans la circonscription urbaine, le magistrat n'entre en relation avec l'étranger qu'avec le concours du sénat. Pour les achats de grains ordonnés de Rome, les personnes qui en sont chargées reçoivent leur mandat du consul ou du préteur et du sénat (Tite-Live, 2, 9, 6. 4, 52, 5. 25, 15, 4. c. 20, 3. 36, 3, 1 ; cf. 2, 34, 3. 4, 25, 4). La demande des Rhodiens de pouvoir exporter du blé de Sicile fut pareillement soumise aux consuls et au sénat (Polybe, 28, 2).



peut accepter ou refuser les secours militaires proposés (1), ou encore adresser de telles demandes aux États amis, ou autoriser les magistrats à leur en adresser (2). Mais cela ne s'étend pas aux États amis des Romains compris dans le territoire d'opérations des généraux de Rome. Le général peut réclamer de ces derniers, sans l'intervention du sénat, des troupes ou des navires destinés à soutenir les forces romaines, même lorsque rien n'a été spécifié à ce sujet ni dans les traités durables d'alliance, ni dans la convention d'alliance militaire faite pour le cas particulier; il n'y a pas d'exemple d'immixtion du sénat dans les demandes ainsi faites par les généraux. Quoiqu'elles ne fussent légalement que des prières, la relation dans laquelle se trouvaient les deux États amis pendant la guerre faisait qu'elles ne pouvaient guère être refusées, et, quand il s'y ajoutait une supériorité de forces, elles prenaient communément un caractère impératif. Il en est de même des fournitures. En dehors des prestations plus ou moins réglées dues par les États autonomes dépendants (VI, 2, p. 315), le magistrat, et en particulier le général qui occupe le commandement peut conclure avec tous les États amis dont le territoire est compris dans le théâtre de la guerre ou en est voisin des conventions relatives à la fourniture des objets nécessaires à l'exercice de ses fonc-

(1) C'est ainsi que le sénat répondit, en la déclinant, à l'offre de secours militaire contre Pyrrhus faite par l'amiral carthaginois qui se trouvait près d'Ostie (Val. Max. 3, 7, 10. Justin, 18, 2), de même à celle d'assistance contre Persée faite par les envoyés du roi d'une tribu celtique transalpine (Tite-Live, 44, 14, 1).

(2) De pareilles demandes sont adressées par le sénat au roi de Numidie pour la guerre contre Philippe en 554 (Tite-Live, 31, 11, 10. c. 19, 3, rapproché de 32, 27, 2) et depuis fréquemment (Tite-Live, 35, 11, 4. 42, 35, 7), aux villes de Crète (Tite-Live, 42, 35, 6), etc. Parmi les préparatifs de la guerre contre Antiochus on cite *extra Italiam permissum, ut, si res postulasset, auxilia ab sociis ne supra quinque milium numerum acciperet* (Tite-Live, 36, 1, 8); parmi ceux de la guerre de Numance : Ἐθελοντὰς δέ τινας, ἔκ τε πόλεων καὶ βασιλέων ἐς χάριν ἰδίαν πεμφθέντας αὐτῷ (à Scipion) συγχωρούσης τῆς βουλῆς ἐπηγάγετο (Appien, *Hisp.* 84); parmi ceux de la guerre de Jugurtha de Marius : *Auxilia a populis et regibus sociisque arcessere... neque illi senatus... de ullo negotio abnuere audebat* (Salluste, *Jug.* 84); parmi ceux de la guerre des Cimbres : Ἔδωκεν ἡ σύγκλητος ἐξουσίαν τῷ Μαρίῳ ἐκ τῶν πέραν θαλάττης ἐθνῶν μεταπέμπεσθαι συμμαχίαν (Diodore, 36, 3).



tions et spécialement à la conduite de la guerre (1). Quoique le général romain n'eut pas là non plus le droit de commander à la cité amie et que le peuple romain n'accepta pas en général de présents de telles cités (p. 325), les demandes de ce genre se transformèrent en ordres et les marchés de fournitures en réquisitions dans des cas innombrables. L'abus de ce droit dépassa son usage à ce point qu'en 585 le gouvernement romain retira ce pouvoir aux magistrats qui commandaient dans la péninsule hellénique et invita les villes amies à ne donner suite à une pareille réquisition que lorsqu'elle émanerait du sénat de Rome (2). C'est principalement parce qu'on n'arrivait pas à réprimer ces usurpations qu'il fallut abandonner le système de l'indépendance autonome des petits États d'abord suivi par le gouvernement romain dans son empire extra-italique et le remplacer pratiquement par des institutions provinciales.

Armistice.

La plus importante des conventions militaires internationales transitoires, l'armistice est naturellement conclu par le général seul. Mais, le droit des gens ancien assimilant la suspension d'armes conclue pour plusieurs années à une paix (p. 294), le droit du général d'accorder un armistice est probablement limité au délai maximum d'une année (3).

Le général n'a le droit de conclure un traité international définitif qu'avec le concours du sénat. Le cercle de ces traités comprend les traités de paix des généraux et les autres arrêtés des généraux (*acta*), qui règlent pour l'avenir la condition des cités situées dans l'intérieur de l'empire ou dans son voisi-

(1) Par exemple, le consul qui commande contre Persée écrit, en 585, au sénat *ab Epirotis (se) viginti milia modium tritici, decem hordei sumpsisse, ut pro eo frumento pecunia legatis eorum curaretur* (Tite-Live, 44, 16, 2).

(2) Tite-Live, 43, 17, 2 (cf. Polybe, 28, 3): *Legati qui in Græciam missi erant senatus consultum Thebis primum recitatum per omnes Peloponnesi urbes circumtulerunt, ne quis ullam rem in bellum magistratibus Romanis conferret præterquam quod senatus censuisset.*

(3) La plus longue suspension d'armes accordée par un général, qui se rencontre dans nos sources, est d'un an (Tite-Live, 9, 41, 6. 10, 46, 12); l'armistice d'une plus longue durée (deux ans: Tite-Live, 10, 5, 12; huit ans: Tite-Live, 4, 30, 1; quarante ans: Tite-Live, 7, 22, 5. 10, 37, 5. Denys, 9, 36) est, comme la paix, convenu à Rome.

nage (1), qui déterminent, au cas de convention de soumission, les prestations en hommes et en navires et les redevances permanentes imposées aux cités ainsi que les exemptions relatives aux mêmes matières, qui réglementent à titre éventuel les institutions municipales, ou qui prennent d'autres mesures d'organisation définitive, auxquelles peuvent se joindre des dispositions transitoires relatives à des contributions, à la constitution d'otages, etc. Parmi ces arrêtés de généraux ou de gouverneurs, dont un exemple, en date de l'an 565, relatif à la condition des habitants d'Hasta en Espagne nous a été conservé (VI, 2, p. 364, note 3), plusieurs ont été des événements historiques : les grandes extensions du cercle de la puissance romaine ou de l'empire réalisées au regard des villes helléniques après la bataille de Kynoskephalæ, en Asie Antérieure, après celle de Magnesia, en Macédoine et en Illyrie, après la défaite de Persée et de ses alliés, puis, après la nouvelle extension de la puissance romaine, les mesures d'organisation prises en Orient par Sulla, Lucullus et Pompée, en Occident par César. Quand cette organisation rendait les cités sujettes de Rome et par conséquent les soumettait à un gouverneur, on la désignait comme la constitution d'une province (*in formam provinciæ redigere*). Nous devons ici exposer comment le sénat a participé à ces arrêtés des titulaires de l'*imperium*, par voie de ratification ou de délivrance d'instructions.

Conventions des généraux ratifiées par le sénat.

Tout arrêté de ce genre pris par un détenteur de l'*imperium*, soit seul, soit en communauté avec un conseil de guerre com-

(1) Les *acta* du général, ou, selon la périphrase d'Appien, *B. c.* 2, 9, ὅσα (le général) βασιλεῦσι και δυνάσταις καὶ πόλεσιν ἐδεδώκει (cf. pour la définition, tome V, la théorie des Constitutions impériales, sur les constitutions personnelles) sont mentionnés expressément pour la première fois après la conquête de la Sicile carthaginoise (Zonaras, 8, 17 : Κύιντος δὲ Λουτάτιος ὑπατεύσας ἀπῆλθεν ἐς Σικελίαν καὶ μετὰ τοῦ ἀδελφοῦ Κατύλου πάντα τὰ ἐκεῖ κατεστήσατο) et après la prise de Syracuse en 543 pour le territoire d'Hiéron (Tite-Live, 26, 31, 10. c. 32, 6). Mais la cause en est sans doute uniquement que les détails des paix plus anciennes sont imparfaitement connus ; la conclusion de la paix précédée de préliminaires remonte certainement plus haut dans le passé et s'est sûrement introduite progressivement.

posé par lui à sa guise (1), est soumis, s'il est destiné à une autorité durable, à la ratification des consuls et du sénat, que cette ratification soit expressément réservée ou non. La convention jurée par le général et ses compagnons ne lie également le peuple romain que si le gouvernement a eu préalablement connaissance du traité et l'a approuvé par l'envoi de fétiaux pour le serment. Si cela n'a pas eu lieu, il peut rejeter le serment sur les citoyens qui l'ont prêté (2) ; à quoi s'ajoute alors, pour sa révocation, la procédure d'expiation, c'est-à-dire l'extradition des citoyens qui ont juré après suppression de leur droit de cité (VI, 1, p. 49). La question de savoir si cette extradition doit avoir lieu est tranchée dans des formes analogues à celles de la procédure criminelle, c'est-à-dire que la question est soumise à l'origine au roi ou aux consuls as-

(1) Les préliminaires conclus en 559 par Flamininus avec le roi Nabis sont désignés expressément comme conclus *adhibitis legatis tantum tribunisque* (Tite-Live, 34, 35, 1), par conséquent à l'exclusion de la commission de dix membres adjointe à Flamininus, dont le mandat ne se sera pas étendu à ces préliminaires. Dans les négociations de la paix avec Antiochus, les préliminaires sont arrêtés entre ses ambassadeurs et le général assisté de son conseil de guerre (Polybe, 21, 16. 17=Tite-Live, 37, 45) ; ensuite viennent l'envoi des ambassadeurs à Rome, l'approbation de la paix par le sénat et sa ratification par le peuple, et enfin l'envoi de la commission de dix membres chargée de l'organisation de l'Asie. Le conseil, avec le concours duquel ont été rendus les décrets concernant Oropos rendus par Sulla ἀπὸ συμβουλίου γνώμης, peut aussi n'avoir été qu'un conseil militaire. On ne peut décider si la commission de dix membres, qui conclut avec Scipion la paix avec Carthage, fut à ses côtés dès le début ou s'il conclut également ses premiers préliminaires avec le concours unique de ses officiers (cf. tome IV, la théorie des Légats du sénat, sur les ambassades de dix membres chargées de régler la paix).

(2) Les principes qui interviennent là sont politiquement et moralement aussi justifiés que l'application qui en est faite par les Romains l'est peu. Le roi ou le consul vaincu se rend, mais il ne conclut pas de traité public ; son droit d'obliger sa cité d'une manière durable disparaît par l'état de contrainte dans lequel il se trouve. Il est absolument dans l'ordre que la capitulation ne vaille pas comme traité public ; mais il n'est pas dans l'ordre qu'on lui donne cette forme et qu'on obtienne par là un adoucissement des conditions. Cela se manifeste de la manière la plus criante dans la convention conclue en 644 par le général en chef par représentation A. Postumius Albinus avec Jugurtha. *Tametsi ipsum*, dit Salluste, c. 38, *cum exercitu fame et ferro clausum teneret, tamen se... si secum fœdus faceret, incolumes omnes sub jugum missurum... sicuti regi lubuerat, pax convenit.*

sistés de leur conseil (1) et plus tard aux comices. Le gouvernement peut donc, à sa guise, ou confirmer (2) ou annuler (3) tout acte de ce genre. Le sénat prend une résolution spéciale sur chaque décret (4). Il peut, en tout temps, modifier ou retirer cette résolution (5); mais les magistrats romains et la justice romaine sont obligés de la respecter (6).

---

(1) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls de la République, en matière de délits du droit des gens.

(2) La sentence arbitrale du procès d'Oropos contient à la fois le décret de Sulla relatif à la question, probablement de l'an 668 (Λεύκιος Κορνήλιος Σύλλας ἀπὸ συνβουλίου γνώμης γνώμην εἰρηκέναι δοκεῖ... τῷ ἱερῷ Ἀμφιαράου χώραν προστίθημι, etc.) et le sénatus-consulte le confirmant de 674 (ὅσα τε θεῷ Ἀμφιαράῳ... Λεύκιος Κορνήλιος Σύλλας ἀπὸ συνβουλίου γνώμης προσώρισεν συνεχώρησεν, τὰ αὐτὰ ἡ σύνκλητος τούτῳ τῷ θεῷ δοθῆναι συνχωρηθῆναι ἡγήσατο; cf. Appien, *B. c.* 1. 97). Des confirmations de cette espèce sont mentionnées par exemple pour l'organisation de la Sicile par Marcellus (p. 386, note 1), pour la paix avec Nabis (Diodore, 28, 13; Tite-Live, 34, 43, 2), pour les dispositions arrêtées en Espagne par Caton l'Ancien (Plutarque, *Cat. maj.* 11, rapproché de Tite-Live, 34, 21, 7); pour celles établies à Chypre par l'autre Caton (Dion, 39, 22).

(3) La cassation des traités de paix par le sénat est rapportée pour celui de Caudium de 434 (Cicéron, *De inv.* 2, 30, 91; Tite-Live, 9, 8 et ss.; faussement *a senatu et populo*, Eutrope, 2, 9; au contraire, *populi jussu*, dans Aulu-Gelle, 17, 21, 35, se rapporte à la dédition; cf. VI, 1, p. 389, note 3), pour ceux avec Numance de Q. Pompeius (Appien, *Hisp.* 79; Velleius, 2, 90) de M. Popillius (Tite-Live, 55), de C. Hostilius Mancinus (Tite-Live, *loc. cit.*; Velleius, *loc. cit.*), pour ceux avec Jugurtha de L. Calpurnius Bestia (Salluste, *Jug.* 30; Eutrope, 4, 26) et d'A. Postumius Albinus (Salluste, *Jug.* 39; Tite-Live, 64).

(4) La procédure suivie se manifeste dans la sentence d'Orope (note 2) et dans la réclamation formulée avec succès par Lucullus lors des délibérations du sénat sur les décrets asiatiques de Pompée (Dion, 37, 49: Μὴ πάντα ἁπλῶς ὅσα ἐπεποιήκει, καὶ ἃ μηδεὶς σφῶν ἠπίστατο ὁποῖα εἶναι, βεβαιωθῆναι ὥσπερ ὑπὸ δεσπότου τινὸς γεγενημένα).

(5) La sentence d'Orope signale expressément le sénatus-consulte confirmatif comme n'ayant pas été postérieurement abrogé (ὃ τὸ αὐτὸ ἡ σύνκλητος ἐπεκύρωσεν οὔτε μετὰ ταῦτα δόγματι συνκλήτου ἄκυρον ἐγενήθη).

(6) Le successeur peut porter atteinte au décret qui n'a pas été ratifié par le sénat, ainsi que fit Pompée pour ceux de Lucullus (Strabon, 12, 3, 33, p. 558; Plutarque, *Luc.* 36, etc.); mais le sénat aurait pu annuler à son tour, les décisions de Pompée et remettre celles de Lucullus en vigueur (Dion, 37, 49). Lorsqu'il n'est pas fait allusion au sénat dans des décrets de ce genre, par exemple dans ceux relatifs à l'Espagne d'Æmilius Paullus (VI, 2, p. 364, note 3) et de Ti. Gracchus (Appien, *Hisp.* 43. 44), il est probable qu'on a seulement omis de mentionner sa confirmation. D'ailleurs, certaines décisions de cette espèce peuvent aussi être demeurées en vigueur sans ratification expresse du sénat.

La réglementation des rapports internationaux faite par l'initiative du général n'est pas plus récente que celle qui en est faite par le sénat ; mais elle est quelque chose d'exceptionnel dans les institutions de la République, car elle enlève l'initiative au sénat et, quand elle intervient dans de grandes proportions, elle menace le gouvernement du sénat. Le droit de ratification n'équivaut que théoriquement à l'initiative et, lorsqu'il a été exercé sur une large échelle, il a toujours conduit à des crises politiques.

Conventions conclues par les généraux d'après les instructions du sénat.

La réglementation peut aussi être opérée par le général sur l'ordre du sénat, et, comme cela a été expliqué plus haut (1), avec le concours d'une commission sénatoriale, le plus souvent composée de dix membres. Cette procédure, qui se rencontre pour la première fois après la guerre d'Hannibal et en dernier lieu après la conquête de la Gaule, a régulièrement été appliquée sous le gouvernement du sénat, depuis que la confection directe du règlement par le sénat ne fut plus praticable (p. 382). La commission reçoit, en pareil cas, des instructions du sénat (2), et ce dernier conserve ainsi son initiative dans la mesure du possible (3). La commission est

---

(1) V. tome IV, la théorie des Légats du sénat, sur les légations de dix membres chargées de régler la paix.

(2) De telles instructions ont été données, en 558, aux commissaires envoyés en Grèce après la défaite de Philippe (Polybe, 18, 45, 12 : Ῥητὰς τὰς ἐντολάς), et, en 565, à ceux chargés de la paix avec Antiochus ὑπὲρ ἁπάντων τῶν ἀμφισβητουμένων ταῖς πόλεσι διαγνωσόμενοι, pareillement : Κατέστησαν δέκα πρεσβευτάς, οἷς περὶ μὲν τῶν κατὰ μέρος ἔδωκαν τὴν ἐπιτροπήν, περὶ δὲ τῶν ὅλων αὐτοὶ διέλαβον (Polybe, 21, 24, 6 = Tite-Live, 37, 56, 1 : *His quæ præsentis disceptationis essent, libera mandata ; de summa rerum senatus constituit*). Tite-Live, 45, 17, 7 : *Legatos... quorum de sententia imperatores L. Paulus L. Anicius componerent res, decreverunt decem in Macedoniam, quinque in Illyricum... in senatu quoque agitata* (le Ms. : *agitalte*) *sunt summa consiliorum ut inchoata omnia legati ab domo ferre ad imperatores possent....* c. 18, 8 : *Cetera ipsis imperatoribus legatisque relicta, in quibus præsens tractatio rerum certiora subjectura erat consilia.*

(3) Tite-Live semble faire allusion à une délégation de la réglementation faite du sénat aux généraux sans détermination de grandes lignes, 9, 43, 7, où les députés des Herniques envoyés par le consul Marcius au sénat après la conclusion d'un armistice *ab senatu ad Marcium rejecti, cui senatus consulto permissum de Hernicis erat, isque eam gentem in deditionem accepit*, et Denys raconte fréquemment (5, 60. 8, 68. 9, 17. 59) que le sénat aurait ren-

liée par ces instructions et le général par la décision de la majorité de la commission ; la décision est définitive, sauf lorsque les commissaires réservent des questions particulières à la décision du sénat (1) ou ne peuvent se mettre d'accord (2).

Il nous reste à chercher dans quel rapport est cette activité du sénat avec l'intervention des comices dans les actes internationaux. Lorsque le peuple est interrogé, que son interrogation soit nécessaire ou seulement licite, les dispositions arrêtées par le sénat prennent le caractère d'un acte préparatoire et le sénat est lié par le vote du peuple. Ce vote, d'après les règles générales, ne lie pas le peuple lui-même, qui peut le retirer à un moment quelconque. Il n'est rendu irrévocable que par le serment du magistrat, qui, il est vrai, s'adjoignait, selon toute apparence, régulièrement aux actes internationaux fondés sur une loi et seulement à eux, dans la période récente de la République (3).

---

voyé les vaincus aux généraux pour la conclusion de la paix. Cela était assurément possible ; mais les témoignages ne sont pas avérés et cette façon d'agir est en contradiction violente avec la tendance du gouvernement sénatorial.

(1) Polybe, 21, 48, 11 : Περὶ δὲ τῆς Παμφυλίας (relativement à laquelle Eumène et Antiochus étaient en différend pour l'interprétation du traité de paix) διαπορήσαντες ἀνέθεντο περὶ τούτων εἰς τὴν σύγκλητον (= Tite-Live 38, 39, 17 : *De Pamphylia disceptatum.... cum esset,... integra* [*res*] *ad senatum rejicitur*). La même chose se passa, en 558, pour certaines demandes des Ætoli (Polybe, 18, 47, 9 = Tite-Live, 33, 35, 7).

(2) Polybe, 18, 47, 10 (= Tite-Live, 33, 34, 10) : ['Ωρεὸν δὲ] ἔτι δὲ τὴν 'Ερετριέων πόλιν ἐδόκει μὲν τοῖς πλείοσιν Εὐμένει δοῦναι· Τίτου δὲ πρὸς τὸ συνέδριον διαστείλαντος (peut-être διαστάντος ; Tite-Live : *dissentiente Quinctio*) οὐκ ἐκυρώθη τὸ διαβούλιον, διὸ καὶ μετά τινα χρόνον ἠλευθερώθησαν αἱ πόλεις αὗται διὰ τῆς συγκλήτου. Si la ratification du sénat est demandée pour ces décisions (Tite-Live, 34, 57, 1 : *T. Quinctius postulavit, ut de iis, quæ cum decem legatis ipse statuisset, senatus audiret eaque, si videretur, auctoritate sua confirmaret*), cela doit se rapporter à ce que les instructions laissaient les commissaires libres pour des points importants ou étaient susceptibles de plusieurs interprétations (Polybe, 18. 45, 3 : Εἶναι δύο γνώμας ἐν τῷ δόγματι).

(3) Le serment des magistrats (v. tome I, la théorie des Actes conclus entre l'État romain et un État étranger) peut s'adjoindre à n'importe quelle convention internationale, et il n'est, dans la première période, aucunement restreint aux actes approuvés par le peuple. Mais, dans la conception postérieure, le magistrat ne peut, dit Cicéron, *loc. cit.*, obliger le peuple par son serment qu'après l'avoir interrogé sur ce point.

Délimitation des compétences des comices et du sénat en matière internationale.

Une disposition internationale ne peut être soumise à l'assentiment du peuple que si elle est approuvée par le magistrat qu'elle concerne ; par conséquent sa désapprobation par une résolution du sénat d'accord avec son président est en général définitive ; en particulier, le peuple n'a sans doute jamais été saisi d'un traité de paix repoussé par le sénat (p. 388, note 3). La confirmation des dispositions internationales elle-même n'a probablement pas été demandée au peuple dans la première période de la République ; en dehors de la déclaration de guerre et plus tard de l'extradition des cojureurs faite en cas d'annulation de traité (VI, 1, p. 386), toutes les questions de ce genre paraissent avoir été anciennement tranchées par la magistrature et le sénat. Mais plus tard les choses ont changé. La décision définitive sur des traités de paix isolés a été soumise au peuple, d'abord, semble-t-il, par la réserve de sa ratification ; plus tard, c'est une règle établie qu'il faut consulter le peuple sur les traités de paix (1) et sur les traités d'alliance en forme contractés par serment des magistrats (2). C'est seulement dans l'époque postérieure à Sulla, où le sénat usurpe partout les droits du peuple, que la confirmation du sénat a

(1) Polybe le dit en termes généraux (VI, 1, p. 392, note 4) et il le répète souvent dans des cas particuliers ; par exemple (cf. VI, 1. p. 394, note 2), 21, 17, 9, Antiochus envoie les ambassadeurs à Rome παρακαλέσοντας τὴν σύγκλητον καὶ τὸν δῆμον ἐπικυρῶσαι τὰς συνθήκας. La conception se rencontre souvent aussi dans Tite-Live. Par exemple, le peuple est seul nommé, 29, 12, 15, pour la ratification de la paix avec Philippe, tandis que pour des clauses particulières la décision est laissée au sénat (29, 12, 13 : *Si missis Romam legatis ab senatu impetrasset*). De même, pour les négociations de la paix de Scipion avec les Carthaginois, les députés chargés de la paix vont au sénat (30, 16, 13), et la paix elle-même est finalement ratifiée *patrum auctoritate populique jussu* (30, 44, 13).

(2) Polybe, *loc. cit.*, attribue au peuple, par opposition aux pouvoirs du sénat, la décision περὶ συμμαχίας καὶ διαλύσεως καὶ συνθηκῶν, où il ne faut pas prendre le dernier mot trop à la lettre. Cicéron, *Pro Balbo*, 14, 35, exige encore plus expressément le *jussus populi* pour l'alliance jurée. Cela se reproduit à plusieurs reprises dans Tite-Live (9, 5, 1. c. 9, 4 : VI, 1, p. 389, note 3 ; 32, 23, 2 : VI, 1, p. 392, note 5). Le titre d'alliance d'Aphrodisias, du temps du triumvirat, *C. I. Gr.* 737, contient aussi à la fois un sénatus-consulte, un serment de magistrat et une loi. Parmi les exemples, VI, 1, p. 394, note 2, le plus ancien est le célèbre traité d'alliance défensive avec les Mamertins de 490. Le plébiscite proposé, en 683, *de senatus sententia*, relativement à la ville de Termessos en Pisidie, nous est parvenu, comme on sait.

été regardée là comme suffisante (1) et que l'ancienne doctrine, qui attribue la ratification des traités au peuple, a été remplacée par celle de l'assimilation du sénat et du peuple (2) ou même par la reconnaissance exclusive du droit de rati-

---

(1) Les Gaditans, lorsqu'ils voulurent rendre légalement inattaquable leur alliance avec Rome, conclue seulement avec le mandataire d'un magistrat et par conséquent dénuée de validité, au moins dans le système du droit public récent, la conclurent uniquement avec le sénat : Cicéron, *loc. cit.*, le rapporte expressément et c'est à ce point de vue un témoignage certain. Si, en même temps qu'il exige le *jussus populi* pour l'alliance, il repousse théoriquement et admet pratiquement celle de Gadès, c'est là un fait caractéristique pour sa situation intermédiaire entre les deux partis et leurs théories et pratiques opposées. Au reste la fédération peut, dès avant Sulla, avoir été pratiquement accordée par le sénat sans vote du peuple ; dans le document d'Astypalæa, de 649 (*C. I. Gr.* 2485), le sénatus-consulte et le serment figurent seuls, et, toute réglementation de ce genre étant une loi relative à un cas isolé, l'abus fait par le sénat du *privilegium* peut s'être étendu à ceci.

(2) Les écrivains se placent, dès le temps de César et d'Auguste, communément à ce point de vue déterminé par le changement de position du sénat. Salluste, *Jug.* 39 : *Senatus ita uti par fuerat decernit suo atque populi injussu nullum potuisse fœdus fieri.* c. 112, 3 : *Uti jussu senatus aut populi fœdus fieret.* Cela ressort d'une manière remarquable dans l'opposition de Polybe et de Tite-Live ; lorsque nous pouvons comparer, le second intercale en général le sénat, même lorsqu'il ne fait que traduire. Tite-Live, *Ep.* 16 : *Auxilium Mamertinis ferendum senatus censuit*, tandis que, selon Polybe, 1, 11, le peuple décida la chose contre la résolution du sénat ou tout au moins en dehors d'elle (τὸ μὲν συνέδριον οὐδ' εἰς τέλος ἐκύρωσε τὴν γνώμην). Tite-Live, 21, 18, 10 : *Quod C. Lutatius consul primo nobiscum fœdus icit, quia neque auctoritate patrum nec populi jussu itum erat, negastis vos eo teneri*, tandis que le traité de paix, dans Polybe, 1, 62, contient la clause : Καὶ τῷ δήμῳ τῶν Ῥωμαίων συνδοκῇ et que le peuple (d'après Zonaras, 8, 17, le sénat) le rejette alors (c. 63, 1). Flamininus et le roi Nabis envoient, selon Tite-Live, 34, 35, 2, après la conclusion du traité, des députés à Rome, *ut pax auctoritate senatus confirmaretur*, alors que le peuple a certainement dit le dernier mot. Tite-Live, 37, 19, 2 : *Cui rata ista pax erit, quam sine consule* (le magistrat qui agit est un préteur), *non ex auctoritate senatus, injussu populi Romani pepigerimus*, où Polybe, 21, 10, 9, que Tite-Live ne fait que traduire, dit seulement : Πῶς γὰρ ἐνδέχεται μὴ προσδεξαμένους ὕπατον ἄνευ τῆς ἐκείνου γνώμης βεβαιῶσαι τὰς ὁμολογηθείσας συνθήκας, pareillement c. 45, 14 : *Cum senatus populusque Romanus pacem comprobaverint* pour Polybe, 21, 17, 5 : Ἐπειδὰν ὁ δῆμος κυρώσῃ τὰς συνθήκας. Les négociations avec les Ætoli en 565 sont conduites par le sénat ; mais à la fin Polybe n'oublie pas de dire (21, 32, 1) : Δόξαντος δὲ τῷ συνεδρίῳ καὶ τοῦ δήμου συνεπιψηφίσαντος ἐκυρώθη τὰ κατὰ τὰς διαλύσεις, tandis que Tite-Live, dans sa traduction, 38, 11, ne fait que mentionner la paix en termes généraux. Enfin on lit chez lui, *Ep.* 64 : *Pacem cum Jugurtha injussu populi et senatus fecit.* Appien, *Mac.* 9, attribue également la conclusion de la paix avec Philippe en 557 au sénat, tandis que Polybe, 18, 42, 3, et à peu près pareillement

fication du sénat (1). Dans des cas isolés, les comices ont aussi chargé un magistrat de la conclusion de la paix, ou des magistrats propres ont été élus à cette fin (2). Les réglementations d'une espèce différente, en particulier la convention d'amitié, qu'elle soit conclue avec un étranger isolé (3), ou avec un prince étranger (4), ou avec une ville libre (5), rentrent régulièrement dans la compétence du sénat ; cependant des décisions de ce genre ont elles-mêmes été à titre isolé soumises au peuple (6). Les réglementations étudiées plus haut des

Tite-Live, 33, 25, 6, rapportent que le sénat admit le traité, mais qu'il faillit échouer aux comices.

(1) Tite-Live, 28, 18, 3: *Scipione abnuente... de re publica quicquam se cum hoste agere injussu senatus posse.* 32, 36, 7: *Neque sine auctoritate senatus ratum quicquam eorum fore quæ cum rege pepigissent.*

(2) Dans la guerre d'Hannibal, le proconsul Scipion et le consul de 553 prétendant tous deux conclure la paix, la question fut tranchée par un plébiscite en faveur du premier (Tite-Live, 30, 40, 14. c. 43, 3). Des décemvirs pour la conclusion de la paix, qu'il ne faut pas confondre avec les *X legati*, ont, à la fin de la première guerre punique, conclu la paix après le rejet des préliminaires arrêtés par Catulus, et il est probable qu'on a procédé de même après la troisième guerre punique.

(3) Pour la conclusion de ces conventions personnelles (VI, 2, p. 207), Diodore, 14, 93, nomme le peuple relativement au Liparéen Timasitheos, et Tite-Live nomme le sénat relativement à lui, 5, 28, 5, et au Macédonien Onesimos, 44, 16. Le sénatus-consulte relatif à Asclépiade et à ses compagnons de 676, se présente comme définitif, ce qui peut être rattaché à l'élévation de la situation du sénat au temps de Sulla, mais ce qui n'a pas besoin d'être expliqué par là.

(4) Par exemple, le roi Persée devint roi en 575, d'après la relation de Tite-Live, 45, 9, 3, et fut l'année suivante *a senatu rex appellatus* (cf. 40, 38, 9 et VI, 2, p. 211, note 3). Je ne relève pas les nombreux témoignages de ce genre; l'opposition faite note 6 corrobore surtout la règle. Quand le *rex socius et amicus* entre avec Rome en alliance offensive et défensive, une loi est nécessaire. Si, en 695, une *societas* est contractée avec le roi Ptolémée d'Egypte *et lege et senatus consulto* (César, *B. c.* 3, 107 ; cf. Dion, 39, 1. 21), la loi se rapporte vraisemblablement à l'alliance militaire jurée (Cicéron, *Pro Rab. Post.* 3, 6 : *Quicum fœdus feriri in Capitolio viderat*), qui fournit le fondement juridique de l'expédition de Gabinius (cf. p. 316, note 1).

(5) La reconnaissance des *populi liberi* comme tels est toujours faite exclusivement par le sénat.

(6) Cicéron, *Pro Sest.* 26, 56, signale, parmi les méfaits légaux de Clodius, *appellati reges a populo, qui id numquam ne a senatu quidem postulassent.* Ce doivent nécessairement avoir été de ces petits dynastes d'Orient, dont se moque Cicéron, *Ad fam.* 9, 15, 4, collègues assortis du prince des prêtres de Pessinunte également *lege tribunicia* mentionné en même temps par Cicéron. — Quand Salluste, *Jug.* 65, dit que les rois *quos populus Romanus*

relations internationales, qui suivent le traité de paix, appartiennent exclusivement à la compétence du sénat. La pensée du premier des Gracques de soumettre aux comices, en passant par dessus le sénat, la disposition du royaume de Pergame échu aux Romains, atteignait le gouvernement des optimates à la racine (1), et la mise à exécution de la même idée par rapport aux institutions établies par Pompée en Asie et en Syrie marque la fin de ce gouvernement et l'avénement du Principat édifié sur la démocratie pure (2).

---

reges appellavisset, ont seuls le droit de s'asseoir à côté des magistrats, il ne parle pas des comices, mais de l'État.

(1) Plutarque, *Ti. Gracch.* 14 : Περὶ δὲ τῶν πόλεων, ὅσαι τῆς 'Αττάλου βασιλείας ἦσαν, οὐδὲν ἔφη τῇ συγκλήτῳ βουλεύεσθαι προσήκειν, ἀλλὰ τῷ δήμῳ γνώμην αὐτὸς προθήσειν· ἐκ τούτου μάλιστα προσέκρουσε τῇ βουλῇ.

(2) V. tome IV, la théorie de Légats du sénat, sur les ambassades de dix membres chargées de régler la paix.

L'ADMINISTRATION DE LA VILLE DE ROME ET DU PEUPLE EN GÉNÉRAL.

L'administration de la ville de Rome appartient, à l'époque la plus ancienne, au roi et, sous la République, aux consuls, auxquels sont coordonnés ou subordonnés, pour des branches déterminées, les magistrats inférieurs créés progressivement, en particulier les édiles. Le sénat y participe, en sa qualité de conseil permanent placé légalement près des consuls (p. 226), de conseil d'administration supérieur autorisé tant à prendre des décisions pour des cas isolés qu'à convenir avec les consuls de règlements généraux et à donner des instructions relatives aux divers départements. La compétence du sénat s'étend aussi loin que celle du consul ou du préteur qui le préside, en ce sens que ce magistrat peut soumettre au sénat toutes les affaires qui sortent de son administration courante (1) et solliciter de lui

Le sénat conseil administratif supérieur.

(1) Il peut aussi demander à ce sujet des instructions générales. Le préteur ne peut pas s'adresser au sénat relativement à un procès particulier, ni le consul relativement à une application particulière de l'obligation au service militaire ou à l'impôt. Mais les magistrats ont parfaitement soumis au sénat la question de savoir dans quelle mesure les privilèges des colonies maritimes comprenaient l'exemption du service militaire (p. 317, note 2), et des questions spéciales ont même été exceptionnellement soumises au sénat en matière d'éligibilité (V. tome II, la théorie de la Capacité d'être magistrat, sur la définition de la capacité).

des instructions à leur sujet. Les tribuns du peuple peuvent de même se procurer les avis et les instructions du sénat relativement à l'exercice de leur droit d'intercession (1). Les magistrats qui n'avaient pas le droit d'interroger eux-mêmes le sénat, notamment les censeurs et les édiles, devaient régulièrement recourir à l'intermédiaire du consul, ce qui était d'autant mieux à sa place pour les édiles qu'ils étaient dans l'administration urbaine les auxiliaires des consuls et que leur compétence était comprise dans la compétence consulaire. Ils avaient aussi le droit de parler au sénat et même, semble-t-il, celui d'adresser au sénat, à n'importe quel moment, toutes les communications qu'il leur convenait dans toutes les séances convoquées par un magistrat compétent (p. 125 et ss.). Les magistrats absents de Rome, par exemple les consuls et les questeurs italiques, doivent avoir eu symétriquement le droit d'adresser au sénat des communications écrites que le président ne pouvait retenir par devers lui (p. 131, note 2). Ce droit général des magistrats avait une importance pour le sénat, parce que toutes les questions administratives pouvaient ainsi être posées devant lui par chaque magistrat particulier. Les particuliers ne pouvaient point, au contraire, en dehors des relations internationales, s'adresser au sénat : il n'y a, dans sa situation, rien qui présente une analogie avec le droit des assemblées représentatives modernes de recevoir des pétitions. Il faut toujours passer par les magistrats pour arriver au sénat, et les magistrats eux-mêmes ont bien accueilli les requêtes des particuliers, mais ils n'ont pas facilement permis aux particuliers de les développer eux-mêmes devant le sénat (p. 145, note 2).

(1) Dans Tite-Live, 3, 13, les tribuns forcent leurs collègues à recevoir d'un accusé des cautions de sa comparution ; le sénat est interrogé sur le montant de la somme (*id ad senatum rejicitur*). Lorsque, en 563, les citoyens des colonies maritimes en appellent aux tribuns au sujet de leur obligation au service, ces derniers sollicitent des instructions du sénat (p. 317, note 2). 40. 29, 11, un citoyen auquel le préteur a enlevé sa propriété fait appel aux tribuns de la violence du magistrat (v. tome III, la théorie du Tribunat, sur la surveillance générale exercée par les tribuns), et les tribuns en face de cette question scabreuse demandent des instructions au Sénat (*ab tribunis ad senatum res est rejecta*).



Ce serait un travail stérile, surtout en face de la manière fortuite dont les renseignements nous sont parvenus, que de vouloir suivre dans tous leurs détails les questions administratives multiples qui rentrent dans les notions indiquées et qui par conséquent peuvent venir en délibération dans le sénat. Nous devons d'abord relever ici les matières dans lesquelles la sollicitude du sénat pour la sûreté publique et pour le maintien du bon ordre se manifeste au premier plan : les mesures relatives aux auspices et au culte des dieux; aux assemblées du peuple; aux associations; aux marchés pseudo-communaux, et enfin à la vie privée et à l'économie domestique; puis nous exposerons quelles distinctions honorifiques et quelles dégradations ont été prononcées par le sénat; et enfin nous verrons jusqu'à quel point l'intervention des magistrats dans l'intérêt de la sécurité et du bon ordre, ce que les Romains appellent la coercition du magistrat, peut être appuyée et renforcée par le sénat. Ce qui sera remarqué à ce sujet se rapporte, il est vrai, directement à la ville de Rome, mais s'applique aussi essentiellement aux citoyens romains qui se trouvent hors de Rome, notamment en Italie. Les menaces à la sécurité publique, contre lesquelles la coercition de la paix ne suffit pas, seront étudiées plus loin au sujet de la proclamation de la loi martiale.

1. Le contrôle religieux des actes publics, exercé par le sénat, doit, dans la cité ancienne, encore intimement dominée par les règles de la religion nationale, avoir rencontré son expression prépondérante dans l'interrogation du sénat sur les infractions au rituel, sur les prodiges et sur toutes les mesures religieuses extraordinaires (p. 260 et ss.). Ces résolutions n'acquirent une portée plus étendue que lorsque elles ne furent plus prises sans idées préconçues, mais en vertu de considérations personnelles et politiques, lorsque l'instauration de la fête latine fut décidée afin de retarder le départ des consuls pour l'armée, lorsque une défectuosité de l'auspication fut utilisée pour perpétuer le droit de fait des patriciens à l'une des places de consul (VI, 1, p. 418, note 2). Cependant il ne faut pas juger les choses d'après l'image déformée que nous en pré-

Contrôle religieux des actes publics.

sente l'agonie de la République; quelque tôt que l'on ait pu notamment abuser de l'auspication sous ce rapport, la sophistication de l'ancienne foi s'est cependant maintenue dans des limites mesurées jusqu'à l'explosion des guerres civiles. Le pouvoir d'empêcher ou de provoquer des actes religieux extraordinaires et surtout d'examiner tout acte des citoyens, en particulier tout vote du peuple, en cherchant si les prescriptions religieuses n'avaient pas été enfreintes, a toujours été l'un des pouvoirs les plus importants du sénat. Il avait là comme instrument le collège des augures. Pour provoquer une pareille résolution, il fallait ou la demande d'une consultation de ce collège faite par le sénat ou une nuntiation du collège (p. 144). Que la question eût été ouverte d'une façon ou de l'autre, les magistrats ne pouvaient guère se soustraire à la nécessité de la mettre en délibération; et, lorsque le collège avait déclaré une loi ou une élection entachée d'un vice, il ne restait en général au sénat qu'à adhérer à la consultation des hommes de l'art. Sans doute l'acte n'était aucunement annulé en droit par un tel sénatus-consulte, mais cependant la conséquence a été d'ordinaire l'abrogation du vote reconnu défectueux et la déposition des magistrats élus irrégulièrement (1). L'obligation morale de restreindre dans la mesure du possible les suites juridiques de l'acte vicieux combinée avec l'autorité du sénat exerçait une pression qui rendait difficile et souvent pleinement impossible de résister.

Contrôle des matières religieuses.

2. Il incombe aux magistrats, en particulier aux consuls et aux édiles, de veiller au maintien de la pureté de la religion nationale et à l'exclusion des cultes étrangers; mais ils ont en général été appuyés dans ce sens par les instructions du sénat (2). Nous rappellerons, pour la résistance aux philoso-

(1) VI, 1, p. 418; cf. tome II, la théorie des Formes de la retraite et de la déposition du magistrat, sur l'abrogation.

(2) Tite-Live, 39, 16 : *Quotiens hoc patrum avorumque ætate negotium est magistratibus datum, uti sacra externa fieri vetarent, sacrificulos vatesque foro circo urbe prohiberent, vaticinios libros conquirerent comburerentque, omnem disciplinam sacrificandi præterquam more Romano abolerent. Judicabant enim prudentissimi viri omnis divini humanique juris nihil æque dissolvendæ religionis esse*

phes helléniques négateurs de la divinité, leur expulsion de Rome par un sénatus-consulte encore existant de l'an 593 (p. 416, note 3); pour la résistance aux superstitions nouvelles, les avertissements du sénat aux édiles plusieurs fois mentionnés dans les annales (1); la destruction par le feu des livres laissés par le roi Numa opérée sur le *comitium* en 573 en vertu d'un sénatus-consulte (2); l'invitation encore adressée aux consuls dans les derniers temps de la République d'agir contre le culte d'Isis (3). Mais, et il ne pouvait en être autrement, il n'a pas été rare non plus que le sénat ait pris des résolutions dans le sens opposé, soit par condescendance pour les souhaits de la multitude, soit en vertu des propres tendances de la majorité du sénat elle-même. C'est ainsi que le culte d'Apollon a reçu une extension d'un sénatus-consulte en vertu des prophéties de Marcius et que les cultes de la Mère des dieux de Phrygie et d'autres dieux étrangers ont également été appelés à la vie par des sénatus-consultes en vertu des oracles sibyllins. Ce n'est ici le lieu de développer en détail ni l'un ni l'autre point (4).

3. Le sénat est fréquemment intervenu dans la surveillance de la tranquillité et de la sûreté des réunions populaires qui appartient au magistrat. Ses décisions relatives aux fêtes et aux jeux sont, pour une bonne part, déterminées par de telles considérations. Il est remarquable que le sénat de la République refusait des sièges aux spectateurs des spectacles gratuits et qu'il s'est opposé avec succès à la construction de théâtres permanents, sans doute, quant au dernier point, principalement dans l'intention d'empêcher les contions dangereuses (5).

Surveillance des comices et des *contiones*.

(les livres de Numa sont aussi *dissolvendarum religionum:* Tite-Live, 40, 29, 11), *quam ubi non patrio, sed externo ritu sacrificaretur.*

(1) V. tome IV, la théorie de l'Édilité, sur la surveillance des places et des lieux publics, n° 8.

(2) Tite-Live, 40, 29. Pline, 13, 13, 84. Augustin, *De civ. dei*, 7, 34.

(3) Dion. 40, 47. Val. Max. 1, 1, 3. Tertullien, *Apol.* 6.

(4) [V. aujourd'hui la dissertation spéciale de M. Mommsen, *Der Religionsfrevel nach rœmischen Recht*, *Historische Zeitschrift*, tome 64, 1890, pp. 397-421.]

(5) Val. Max. 2, 42, relate la démolition (*ex senatus consulto*, d'après Tite-

Nous constatons avant tout l'activité du sénat par rapport aux comices, assurément autant et plus qu'en vertu de la préoccupation de la sécurité publique, à raison d'autres considérations politiques multiples. Les règles prescrites par la constitution s'imposent à lui comme à tout autre; mais tout le domaine qui reste laissé dans ce cercle à l'arbitraire du magistrat appartient également aux conseils du sénat et plus tard à ses instructions. Lorsque avant la loi Licinia les consuls et les tribuns militaires alternaient, la décision du point de savoir si l'on nommerait des uns ou des autres appartenait en droit au magistrat qui présidait le vote, et sans doute en fait au sénat. La question, souvent importante en pratique, de savoir quel magistrat doit faire procéder au vote peut toujours être tranchée constitutionnellement sans le concours du sénat; mais le sénat exerce là une action de toute antiquité, au moins autant que nous sachions. Il n'a pas légalement à statuer sur le point de savoir si les consuls doivent eux-mêmes procéder à la nomination de leurs successeurs ou s'il doit y avoir un interrègne; mais il en a fréquemment provoqué un contre la volonté des magistrats supérieurs, en détournant par des objections religieuses les magistrats supérieurs en fonctions de tenir les comices (1). L'intervention du sénat se manifeste en particulier pour la fixation des termes des comices électoraux, dont l'accomplissement en temps utile était, d'une part, la condition de la marche constitutionnelle des choses et, d'autre part, était essentiellement compliquée par le départ régulier des consuls pour l'armée établi à une époque précoce. Cette intervention a encore lieu au VIe siècle sous une forme discrète: le sénat se borne

Live, 48) du théâtre en pierre commencé par les censeurs de 599-600 et il ajoute : *Senatus consulto cautum est, ne quis in urbe propiusve passus mille subsellia posuisse sedensve ludos spectare vellet.* Sur les *contiones*, cf. VI, 1, p. 456, note 3.

(1) Notre tradition ne s'occupe que du cas où le magistrat est amené à se retirer avant le temps et où l'interrègne est provoqué par là; mais l'interrègne se produit également au cas de retraite au temps normal, lorsque les élections n'ont pas eu lieu préalablement, et le sénat a tout au moins pu prendre cette voie.



à adresser aux deux consuls absents l'invitation que l'un d'eux revienne à Rome à cette fin (1). Si la chose semble faisable aux deux consuls en face de la situation militaire, il reste réservé à leur entente ou au sort de déterminer lequel se rendra à Rome (2); si elle ne leur semble pas faisable, ils s'entendent en général avec le sénat pour nommer un dictateur chargé des élections (3). Les pouvoirs du sénat sur le consul absent se résument donc exclusivement dans le droit de provoquer, s'il y a lieu, l'accomplissement régulier des élections dans la forme appropriée. On a très fréquemment délibéré dans le sénat sur la fixation d'assemblées populaires de toute sorte (4) et la détermination des termes, qui exerce à de nombreux points de vue une influence politique décisive, a été de plus en plus enlevée aux magistrats (5), ce à quoi, spécia-

(1) La *revocatio comitiorum causa* est mentionnée expressément pour la première fois au sujet des élections pour 425 (Tite-Live, 8, 20, 1). La procédure suivie relativement aux élections pour 543 dans Tite-Live, 25, 41, où les deux consuls étaient devant Capoue, est un paradigme de la procédure normale : *Jam ferme in exitu annus erat itaque senatus Romæ decrevit, ut P. Cornelius prætor litteras Capuam ad consules mitteret, dum Hannibal procul abesset nec ulla magni discriminis res ad Capuam gereretur, alter eorum, si ita videretur, ad magistratus subrogandos Romam veniret. Litteris acceptis inter se consules compararunt, ut Claudius comitia perficeret, Fulvius ad Capuam maneret.* Pareillement Tite-Live, 42, 25, 14, etc.

(2) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le tirage au sort du droit d'accomplir l'acte. Si l'un des consuls se trouve outre-mer et l'autre en Italie, les comices reviennent naturellement d'ordinaire au second (Tite-Live, 29, 10. 32, 7), quoique on rencontre une exception (Tite-Live, 27, 4). Si donc les consuls tirent au sort un département extra-italique et le département d'Italie, le dernier lot comprend la présidence des élections (Tite-Live, 35, 20, 7). Si l'Italie a été attribuée aux deux consuls, la présidence des élections est parfois tirée au sort (Tite-Live, 39, 32, 5).

(3) Cela est rapporté pour la première fois au sujet des élections pour 403 (Tite-Live, 7, 21, 9); puis dans Tite-Live, 7, 26. 8, 16. 23, etc. cf. tome III, la théorie de la Dictature, sur la compétence spéciale du dictateur.

(4) Dans Tite-Live, 43, 11, 3, le sénat décide, *ut A. Atilius consul comitia consulibus rogandis ita ediceret, ut mense Januario confici* (le Ms. : *comitia*) *possent.* En 699, il est proposé dans le sénat, *ut prætores ita crearentur, ut dies sexaginta privati essent* (Cicéron, *Ad. Q. fr.* 2, 7 [9], 3).

(5) L'ajournement des comices (VI, 1, p. 477 et ss.) n'a sans doute jamais été lié théoriquement à l'assentiment du sénat; mais les textes cités VI, 1, p. 477, note 5, montrent par exemple avec quelle fréquence le magistrat s'est appuyé sur le sénat pour y procéder ou le sénat l'y a contraint au temps de Cicéron.

lement dans la période postérieure à Sulla, le droit du sénat de délier des lois réglant les comices, que nous étudierons plus loin, a essentiellement contribué. Cependant le sénat ne pouvait, sous la présidence d'un préteur, fixer le terme d'une assemblée du peuple présidée par un consul; il pouvait seulement prier le consul de la tenir le plus tôt possible (*primo quoque tempore*) (1). Sous la présidence du consul, une décision pouvait être prise dans le sénat sur le terme même, et cela est arrivé en fait, au moins dans la période postérieure à Sulla, où les consuls restaient ordinairement à Rome pendant leur année de fonctions (2).

Surveillance des associations.

4. Le droit d'association a en général été laissé aux citoyens sous la République, mais il peut être restreint par voie administrative et une telle mesure extraordinaire appartient de droit à la compétence du sénat. C'est de la sorte qu'en l'an 568, les confréries de Bachkos ont été, sans consultation du peuple (3), interdites en principe à Rome et en Italie, par les consuls et le sénat, sous réserve des dispenses qui pourraient être accordées dans des cas particuliers par la même autorité. Lorsqu'on procéda de même, en 690, contre les associations politiques de la capitale (4), la compétence du sénat fut attaquée par le parti populaire (5) et le droit d'association fut délivré de ce frein par

(1) La plupart des textes se rapportent à des magistrats absents (Tite-Live, 41, 14, 3. 42, 28, 1. 43, 11, 3. 44, 17, 2; cf. VI, 1, p. 432, note 9); mais des magistrats présents sont aussi invités à soumettre un projet de loi au peuple *primo quoque tempore* (Tite-Live, 4, 58, 8).

(2) Il suffit de rappeler la fixation des comices consulaires pendant le consulat de Cicéron. Drumann, 5, 418 et ss.

(3) La procédure est pleinement éclairée par l'édit des consuls qui nous est parvenu (*C. I. L.* I, n. 196) et la relation de Tite-Live, 39, 8 19; spécialement il est établi qu'il n'y a aucune loi.

(4) Cicéron mentionne, dans le discours pour C. Cornelius, prononcé en 689, un collège des Cornéliens, récemment organisé, au sujet duquel Asconius, p. 95, remarque: *Frequenter tum etiam cœtus factiosorum hominum sine publica auctoritate malo publico fiebant: propter quod postea collegia et s(enatus) c(onsulto) et pluribus legibus sunt sublata præter pauca atque certa.* Le même sur le discours *In Pis.* 4, 8 : *L. Julio C. Marcio cos.* (an 690)... *senatus consulto collegia sublata sunt quæ adversus rem publicam videbantur esse.*

(5) Dès la fin de 693, un tribun promit sa protection à ceux qui voudraient organiser les jeux des rues défendus dans ce sénatus-consulte; mais

une loi. Mais bientôt après il fut supprimé, également par voie législative (1). Nous reviendrons, en nous occupant du pseudo-pouvoir législatif du sénat, sur le droit qu'il eut désormais d'accorder des exemptions de la défense générale.

5. Les établissements faits hors de la ville de Rome sur son territoire, qui ne rentrent pas dans la catégorie des fondations de communautés urbaines (VI, 2, p. 417 et ss.), échappent pour ainsi dire complètement à nos regards. Quoiqu'un pareil établissement soit toujours laissé au gré de chacun et que le *vicus*, le village (VI, 1 p. 134) soit une chose de pur fait, il ne peut cependant guère être devenu un lieu de réunion (*conciliabulum*), un marché (*forum*) sans le concours des organes du peuple, et certaines dispositions prises pour la publication des édits des magistrats (2) indiquent une organisation officielle de tels établissements. Il est probable que cette organisation a été d'une importance étendue pour le système romain, à l'époque ancienne, avant l'introduction des villes dans l'État. La vente du sel faite hors de la ville (p. 327, note 5) peut s'y être liée; les établissements de citoyens romains qui tirent leur origine des douanes italiques (p. 330, note 1) pourraient appartenir à la même catégorie. Un point de départ général est fourni par le droit de marché, c'est-à-dire le droit accordé à un certain emplacement, en vertu duquel des marchés périodiques (*nundinæ*) peuvent y être tenus à des jours fixes du mois. La pseudo-organisation municipale dont on rencontre les traces çà et là, a pu facilement se greffer sur lui. Au temps de l'Empire, qui est le seul où le droit de marché nous soit connu, ce droit est, comme celui d'association, concédé par le sénat sous forme de pri- Bourgs et marchés.

---

il ne réussit pas (Cicéron, *In Pis.* 4, 8). Au contraire, les consuls de 696, Piso et Gabinius permirent les jeux des *compitalia* avant que la loi de Clodius n'eût été votée (Asconius, *ad h. l.*)

(1) Les *plures leges*, qui rétablirent, d'après Asconius (p. 402, note 4), le sénatus-consulte abrogé par la loi Clodia, sont sans doute celles de César (Suétone, 42) et d'Auguste (Suétone, 32); tout au moins nous n'en connaissons pas d'autres.

(2) V. tome I, la théorie du Droit d'agir avec le peuple et de lui adresser des communications, sur le lieu de publication de l'édit.

vilège (1); on peut supposer qu'à l'époque ancienne des dispositions de ce genre ont été prises, par voie administrative, par les consuls et le sénat, et en effet nous avons la preuve que le sénat a eu une part dans les établissements occasionnés par la perception des douanes italiques.

Dispositions d'ordre économique.

6. Le sénat a souvent pris des mesures dans l'intérêt du bon ordre intime et de la réglementation de l'économie domestique. On sait comment il a limité la durée du deuil après des défaites graves, afin de réagir contre le découragement des citoyens (2). La preuve que, même à l'époque où il gouvernait le monde, il resta en première ligne le conseil communal de la ville de Rome est dans ses décisions sur la circulation des voitures dans les rues (3), le nettoyage des rues (4) et la prohibition de l'importation de bêtes féroces (5). Cependant il n'a guère pris de dispositions de police générale. Les mesures prises contre le luxe de table, qui ne pouvaient être appliquées sans un contrôle pénible de la vie privée, ont été établies par le peuple sous la République; une mesure plus spéciale, concernant exclusivement les sénateurs, a seule été prise par un sénatus-consulte en 593 (6). Si, d'après une décision de Tibère, le sénat dut régler annuellement le prix des comestibles recherchés (7), cela se rattache à son pouvoir législatif de

(1) V. tome V, la théorie de la Participation de l'empereur au pouvoir législatif, sur le droit de marché.

(2) Après la bataille de Cannes: Tite-Live, 22, 56; après la catastrophe de la forêt de Litana: Tite-Live, 23, 25; pendant la guerre sociale: Appien, *B. c.* 1, 43.

(3) Les dispositions sur le droit des femmes d'aller en voiture sont rattachées au sénat chez Tite-Live, 5, 25, 9, et chez Plutarque, *Q. R.* 56, mais au peuple, il est vrai, chez Diodore, 14, 116.

(4) V. tome IV, la théorie de l'Édilité, à la section de la surveillance des places, des rues et des lieux publics, n° 2.

(5) Selon Pline, *N. h.* 8, 17, 64, un « vieux » sénatus-consulte défendait d'importer en Italie des bêtes féroces d'Afrique, et cette défense fut ensuite abolie par un plébiscite. Cf. *Dig.* 21, 1, 40, 1.

(6) Aulu-Gelle, 2, 24. La décision dispose que, pour les repas que les grands s'offraient réciproquement à l'occasion des Megalensia, chaque maître de maison s'engagerait par serment devant le consul à ne pas dépasser un certain maximum de dépenses de table.

(7) Suétone, *Tib.* 34: *Censuit annonam... macelli senatus arbitratu quotannis temperandam.*

l'époque récente. Ce qui nous est connu de l'intervention du sénat dans les crises financières, émane bien du sénat, sous la République, mais est réalisé sous la forme de loi (1). Ainsi donc l'ancien gouvernement de la ville s'abstient en général de pénétrer dans l'économie privée des citoyens. Ce n'est pas vrai dans la même mesure du gouvernement général de l'empire. Dans le but de relever l'agriculture italienne, l'exploitation des mines fut interdite en Italie par un sénatus-consulte (p. 330, note 3) et la culture de la vigne et de l'olivier fut défendue dans la province nouvellement acquise de Narbonnaise (2); on peut rapprocher de cela le sénatus-consulte, unique de son espèce, qui prescrivit de traduire en latin l'ouvrage d'agriculture du Phénicien Mago trouvé dans la bibliothèque de la ville détruite de Carthage (3). Il en est de même des limitations au commerce (4). Tant que Rome ne fut que l'une des villes du Latium, il en a difficilement existé; même postérieurement, le commerce, à notre connaissance, a été et est demeuré libre dans l'intérieur de la fédération italique (5). Mais aux fron-

---

(1) V. tome IV, la théorie des Magistrats extraordinaires nommés pour exercer les droits réservés du peuple, sur ceux chargés de prêts publics.

(2) Cicéron, *De re p.*, 3, 9, 16, met dans la bouche du second Africain les mots : *Nos justissimi homines, qui Transalpinas gentes oleam et vitem serere non sinimus, quo pluris sint nostra oliveta nostræque vineæ*. Cf. *R. G.* 2, 160. 392 = tr. fr. 5, 122. 6, 22. Le sénat n'est d'ailleurs point nommé.

(3) Columelle, 1, 1, 13. Pline, *H. n.* 18, 3, 22. 23. Le mandat paraît avoir été donné à l'occasion de la donation de la bibliothèque de la ville aux rois de Numidie ; le traducteur s'appelle Dionysius, mais le Romain D. Silanus participa aussi au travail.

(4) Cf. ce qui a été remarqué p. 330, note 2, au sujet des sénatus-consultes relatifs à des impôts ou à des monopoles.

(5) L'avantage qu'ont les Latins de pouvoir acquérir des esclaves et du gros bétail dans les formes romaines ne peut pas être porté jusqu'à ce point qu'un échange de ces objets ait été interdit entre un Romain et un Néapolitain. Le fait que le Romain n'acquerra pas la propriété sur l'esclave par la vente, mais par l'usucapion annale, est en dehors de la question ; dans le cas inverse, l'usucapion ne procède pas au profit de l'acheteur néapolitain; par suite, le vendeur romain est garant de l'éviction par rapport à l'acheteur néapolitain, en vertu de la règle des XII tables : *Adversus hostem æterna auctoritas*, qui se rapporte probablement à cela, et il reste légalement le propriétaire, mais une prescription acquisitive de l'espèce de la *longi temporis præscriptio* de l'édit a certainement été introduite de bonne heure au profit du pérégrin.

tières de l'empire, en face de l'étranger proprement dit, des prohibitions d'exportation ont existé, sous la République, certainement pour l'or et l'argent (1) et pour les chevaux (2) et peut-être pour les autres marchandises, avec une étendue égale à celle de la période récente de l'Empire (3). Nous n'avons aucune connaissance de résolutions des comices votées en ces matières; au contraire, il est expressément attesté, pour l'exportation de l'or, que le sénat en a fréquemment confirmé la défense. Il est probable que toutes les dispositions de cette espèce ont été prises pour Rome et l'Italie par les consuls, pour les provinces par les gouverneurs, mais en général sur les instructions du sénat.

Distinctions honorifiques.

7. Les distinctions publiques d'un caractère personnel ont été enfermées, chez les Romains, dans des limites plus étroites que partout ailleurs, grâce à l'opiniâtre énergie avec laquelle ils ont maintenu extérieurement l'égalité devant la loi. Cependant elles sont même chez eux de la nature la plus diverse. Nous ne pouvons avoir le dessein de rassembler ici tout ce qui peut être rattaché à cette idée vague. Certaines de ses applications, par exemple l'exemption du service militaire (VI, 1, p. 275), les donations de terres (p. 332) et d'argent (p. 335), ont été étudiées ailleurs; d'autres ne concernent pas le sénat, ainsi

---

(1) Cicéron, *In Vatin.* 5, 12: *Missusne sis* (comme questeur en 691) *a me consule Puteolos, ut inde aurum exportari argentumque prohiberes?* où vient ensuite la description des molestations causées aux marins et aux marchands par ces recherches. Le même, *Pro Flacco*, 28, 67 : *Cum aurum Judæorum nomine quotannis ex Italia et ex omnibus provinciis Hierosolyma exportari soleret, Flaccus* (gouverneur d'Asie en 692), *sanxit edicto, ne ex Asia exportari liceret... exportari aurum non oportere cum sæpe antea senatus, tum me consule* (en 691) *gravissime judicavit.*

(2) Tite-Live, 43, 5, 9, sur l'an 584 : *Petentibus* (aux envoyés des Carni, des Histri et d'autres peuplades de la frontière nord de l'Italie) *data* (par le sénat) *ut denorum equorum iis commercium esset* (qui leur manquait en leur qualité d'étrangers) *educendique ex Italia potestas fieret* (droit qui par conséquent n'appartenait même pas au propriétaire régulier).

(3) Métaux en général (Hérodien, 4, 10, 4), en particulier fer et articles de fer (Paul, *Dig.* 39, 4, 11, *pr.* où est aussi comprise la pierre à aiguiser nécessaire ; *Cod. Just.* 4, 41, 2 ; Procope, *Pers.* 1, 19) et or (constitution de 374 environ, *C. Just.* 4, 63, 2), — sel (Paul, *loc. cit.*), — grains (Paul, *loc. cit.*; *Cod. Just.* 4, 40, 3), — vin (constitution de 375, *C. Just.* 4, 41, 1) — huile (*loc. cit.*), — *liquamen*, (*loc. cit.*), — armes (*Cod. Just.* 4, 41, 2).



en particulier les présents du général auxquels le sénat n'a jamais participé (1). L'exposition qui suit se borne aux points les plus importants et spécialement à ceux dans lesquels la compétence du sénat se trouve en question en face de celle des comices.

a. Nous avons montré ailleurs (2) que, sous la République, il ne pouvait être élevé de statues (3) à des vivants que par l'État et que naturellement il pouvait en être élevé de la même façon aux citoyens décédés. L'érection d'un tel monument — qu'il ne faut pas confondre avec la concession d'un emplacement public, qui est souvent nécessaire pour les érections licites de monuments privés, mais qui ne doit pas être comptée parmi les distinctions publiques, — se rencontre de bonne heure spécialement pour les citoyens qui, sans être soldats, ont perdu la vie dans un service public (4); elle se présente comme accordée à un vivant, et comme sûrement avérée, pour le consul de l'an 416 (5). C'est un point douteux de savoir s'il fallait originairement pour cela un vote des comices (6). Au VI[e] siè- Statues.

(1) P. 335, note 4. Une décision des comices rendit à une femme ses droits d'honorabilité et la libéra de la tutelle fondée sur le sexe (Tite-Live, 39, 19). — Les conditions dans lesquelles les édifices sont nommés d'après les personnes (v. tome II, la théorie des Honneurs des ex-magistrats et de leur postérité n° 5 *in fine*) sont trop peu connues pour que la question de compétence puisse seulement être posée. — Les adresses de remerciements ne sont pas une chose romaine ; si *gratiæ actæ sunt*, dans un sénatus-consulte, à l'occasion des désordres provoqués par Catilina (Val. Max. 4, 8, 3), cela a été certainement dans les considérants, et la décision a eu un objet concret.

(2) V. tome II, la théorie des Honneurs des ex-magistrats et de leur postérité, n° 5.

(3) La *columna* n'est pas autre chose qu'une statue placée sur un piédestal élevé, montre la représentation du monument de Minucius à la Porta Trigemina (*R. M. W.* p. 550 = tr. fr. 2, p. 304); Pline l'appelle aussi tantôt *columna* (34, 5, 20) tantôt *statua* (18, 3, 15). Les monuments d'une autre forme, par exemple l'érection d'un bœuf doré, que Tite-Live, 4, 16, 2, met à la place, rentrent dans le même point de vue.

(4) Cicéron, *Phil.* 9, 1, 2; le plus ancien exemple est placé sous la date de l'an 316 (Tite-Live, 4, 17; Pline, 34, 5, 23). Sans aucun doute, une décision spéciale a été prise dans chaque cas particulier, et l'érection de statue est toujours restée légalement un *privilegium* personnel.

(5) Pline, *H. n.* 34, 5, 20. Tite-Live, 8, 13, 9.

(6) La construction du monument de Minucius que les Annales placent en 315, fut décidée d'après Tite-Live, 4, 16, 5, par un plébiscite, tandis que

cle, cet honneur est accordé tantôt par le peuple, tantôt par le sénat seul (1). Si la statue était érigée sur le Forum, elle servait en même temps à la postérité du personnage de place pour les spectacles qui avaient lieu là (2); un siège d'honneur était aussi sans doute offert de la même façon au cirque à lui et à sa postérité (3). — Sous le Principat, l'érection d'une statue à Rome dépend légalement du sénat (4), auquel elle est demandée même par les empereurs (5). C'est simplement par une application de ce principe que le sénat se prononce, sur la propo-

---

Denys, 12, 4, l'attribue au sénat. Selon Pline, 34, 5, 21 (cf. 18, 3, 15), il fut élevé *unciaria stipe conlata, nescio an primo tali honore a populo, antea enim a senatu erat*, où l'idée est peut-être que les frais furent supportés là pour la première fois par des contributions volontaires tandis qu'antérieurement ils tombaient à la charge de l'Ærarium. Ces relations non-historiques ne permettent même pas de reconnaître avec sûreté quel était l'avis des anciens sur la question de compétence.

(1) Les censeurs firent, en 596, enlever toutes les statues du Forum, *præter eas quæ populi aut senatus sententia statutæ essent* (Pison dans Pline, 34, 6, 30; cf. tome II, la théorie des Honneurs des ex-magistrats et de leur postérité, sur le droit à l'exposition d'images publiques). Le sénat est souvent nommé à l'occasion d'érection de statues (Tite-Live, 9, 43, 22; Pline, *H. n.* 34, 6, 24; Valère-Maxime, 3, 1, 1, cf. tome II, *loc. cit.*); la distinction faite par Pison prouve qu'il pouvait agir seul.

(2) Dans le décret relatif aux honneurs à rendre à Ser. Sulpicius Rufus, chez Cicéron, *Phil.* 9, 7, 16, il est décidé de lui élever une statue *in rostris* : *circumque eam statuam locum ludis gladiatoribusque liberos posterosque ejus quoquo versus pedes quinque habere*. C'est là sûrement une disposition constante, et c'est peut-être pour cette raison que des statues de seulement trois pieds de haut sont érigées *in foro* aux ambassadeurs morts au service de l'État (Pline, *H. n.* 34, 6, 24).

(3) L'allégation non-historique, selon laquelle ce privilège aurait été attribué au dictateur de 260, éveille la conjecture que la même chose s'est produite dans les temps historiques (cf. tome II, la théorie des Honneurs des ex-magistrats et de leur postérité, n° 5). L'existence des sièges commémoratifs ne peut être établie que depuis César,

(4) V. tome II, la même théorie, n° 4 *in fine*. L'exception faite par Gaius confirme la règle. Il en est de même du fait que la statue est érigée par le consul (Suétone, *Claud.* 9). Le sénat est même nommé pour une statue élevée *in Palatio* (Suétone, *Oth.* 1).

(5) *Vita Marci*, 2 : *Cui* (*Frontoni*) *et statuam in senatu petiit*. c. 3 : *Cui* (*Junio Rustico*) *post obitum a senatu statuas postulavit*. Le nouvel empereur Macrin adresse au sénat une proposition d'élever des statues à son prédécesseur Caracalla et au père de ce dernier Sévère; l'addition du biographe, selon laquelle il pourrait le faire lui-même en sa qualité d'empereur (*cum possimus imperatorio jure præcipere, tamen rogamus*) est peut-être une anticipation de la procédure postérieure.

sition de l'empereur, au sujet des statues dont l'érection accompagne d'ordinaire la concession des ornements triomphaux et qui sont restées en usage, après la disparition de ces ornements, pour les officiers supérieurs morts devant l'ennemi (1). L'acte exige l'adhésion de l'empereur (2), en ce sens que c'est lui qui fait la proposition ou qu'au moins le sénat s'assure auparavant de son assentiment. Mais c'est toujours le sénat qui décide. C'est seulement dans la constitution de Dioclétien que l'érection des statues est au contraire proposée par le sénat à l'empereur (3).

Honneurs de magistrats.

b. Le droit accordé par la loi ou la coutume à ceux qui ont occupé une magistrature ou ont célébré un triomphe d'en reprendre le costume pour paraître dans les solennités ne se présente pour ainsi dire jamais, à l'époque de la République, comme accordé à titre de distinction personnelle (4). C'est seulement pour les funérailles que l'attribution à un défunt, comme costume funéraire, du costume d'une classe hiérarchique supérieure à la plus élevée qu'il ait atteinte, spécialement à un consulaire du costume de censeur, a pu se présenter dans les derniers temps de la République et avoir été faite par

(1) V. tome II, la théorie des Honneurs des ex-magistrats, n° 4 et, tome V, la théorie de l'*Imperium* ou puissance proconsulaire du prince, sur les décorations militaires.

(2) Il est question de permission impériale sous Trajan (tome II, *loc. cit.*).

(3) Les monuments publics élevés à des particuliers dans la période postérieure à Dioclétien, sont en général élevés par l'empereur régnant sur la demande du sénat (*C. I. L.* VI, 1683. 1698. 1710. 1715. 1721. 1724. 1725. 1735. 1749. 1783. 1789); lorsque les empereurs sont nommés seuls (VI, 1727. 1761), la mention du sénat a sans doute été simplement omise. Les monuments des empereurs ne nomment naturellement pas l'empereur, mais seulement le *senatus populusque Romanus* (*C. I. L.* VI, 1139. 1141. 1187-1190. 1194. 1196) et il est caractéristique que le consentement impérial ne figure pas non plus sur les inscriptions en l'honneur de Stilicho (*C. I. L.* VI, 1730. 1731. *Eph. ep.* IV, n 847). Le monument dédié à un homme du temps de Constantin par le *senatus ex consulto suo* sans indication de l'empereur, *C. I. L.* VI, 1708, est encore singulier sous d'autres rapports.

(4) L'unique exception qui me soit connue est la concession de la prétexte à Caton, ex-*quæstor pro prætore* (cf. tome II, la théorie des Honneurs de la magistrature fictive et du triomphe fictif, n° IV) ; la concession faite à un centurion en 652 (cf. tome II, la théorie des Honneurs des ex-magistrats et de leur postérité, n° 1) n'est pas claire.



le sénat (1), La République ne connaît pas davantage d'honneurs sénatoriaux séparés de la fonction; mais, lorsqu'à partir du Principat, l'usage s'introduisit de les concéder seuls, les *ornamenta* furent toujours accordés par le sénat (2).

Surnoms honorifiques.

c. Les surnoms honorifiques se rencontrent à une époque assez précoce. Si leur adoption dépend en premier lieu de celui qui les porte, non seulement le contrôle appartenant aux magistrats sur les noms des citoyens (VI, 1, p. 238) a sans aucun doute compris le pouvoir de sanctionner ou de réprouver de pareilles attributions dlee noms, mais sénat a, au moins depuis le commencement du VIe siècle, exercé là une influence déterminante et en particulier réglé la transmission successorale des surnoms honorifiques (VI, 1, p. 239). Sous le Principat, la réception de tels surnoms se restreint à l'empereur et à la famille impériale; en général ils sont pris par le prince lui-même et il autorise les siens à les prendre, sur une invitation du sénat (3). Les surnoms honorifiques des légions leur sont aussi décrétés par le sénat (4).

Titres honorifiques.

d. La République ne connaît pas de titres honorifiques. Le titre *pater patriæ*, à côté duquel on en rencontre rarement d'autres, a de bonne heure été permanent pour le prince (5). Les titres honorifiques sont traités de la même façon que les surnoms honorifiques.

---

(1) Nous possédons des témoignages exprès du *funus censorium* seulement depuis l'Empire (cf. tome II, la première théorie, n° IV); mais la clause du projet de décret relatif aux funérailles de Ser. Sulpicius Rufus (Cicéron, (*Phil.* 9, 7, 16) : *Cum antea senatus auctoritatem suam in virorum fortium funeribus ornamentisque ostenderit, placere eum quam amplissime supremo suo die efferri*, peut facilement être rapportée à cela, et il n'est pas vraiment croyable que cette coutume se soit introduite seulement sous le Principat.

(2) V. tome II, la première théorie.

(3) Cf. tome V, la théorie de Titres de l'empereur, pour *Augustus* et ses autres surnoms; celle de la Famille impériale, pour *Augusta* et pour *Cæsar*, celle de la Fin et de la transmission du Principat, sur la proposition par le prince de son successeur sous forme d'attribution du nom de César.

(4) Les deux légions de Dalmatie reçoivent du sénat, sous Claude, la dénomination *Pia fidelis* (Dion, 60, 15).

(5) Cf. tome V, la théorie des Titres impériaux, sur les titres officiels spéciaux de l'empereur, n° 3.

Honneurs funèbres.

e. Les funérailles sont, dans les coutumes romaines, organisées, quelles que soient les circonstances, par les survivants, auxquels des cotisations peuvent être offertes par les citoyens pour être dépensées dans la cérémonie funèbre (1) et un lieu de sépulture héréditaire (p. 332) être assigné par le peuple, même en certains cas dans l'intérieur de la ville (2). En outre, le *justitium* peut être prononcé en l'honneur du défunt et les lois limitatives des honneurs funèbres peuvent être écartées pour lui (3). Les funérailles publiques, où l'organisation de la cérémonie funèbre est faite par les magistrats du peuple et à ses frais, et où les questeurs l'afferment à des entrepreneurs, ne se rencontrent, à l'époque ancienne (4), que pour les ambassa-

(1) C'est ainsi qu'eurent lieu les funérailles de Q. Fabius Maximus, l'adversaire d'Hannibal. Plutarque, *Fab.* 27 : Φάβιον δὲ Ῥωμαῖοι δημοσίᾳ οὐκ ἐκήδευσαν, ἰδίᾳ δ' ἑκάστου τὸ σμικρότατον αὐτῷ τῶν νομισμάτων ἐπενεγκόντος, οὐχ ὡς δι' ἔνδειαν προσαρκούντων, ἀλλ' ὡς πατέρα τοῦ δήμου θάπτοντος. Val. Max. 5, 2, 3 : (*Populus*) *certatim æs contulit, quo major ac speciosior funeris ejus pompa duceretur*. En outre Q. Fabius Rullianus d'après le *De viris ill.* 32 : *Mortuo hoc tantum æris populi liberalitate congestum est, ut inde filius viscerationem et epulas publicas daret*. Également encore Scipio Serapio, consul en 616 (Pline, 21, 3, 10). La même tradition se rencontre pour Agrippa Menenius (Tite-Live, 2, 33, etc., défigurée dans Denys, 6, 96, où cette largesse est décidée par la plèbe et, le sénat en ayant mis les frais à la charge de l'Ærarium, le montant en est offert aux survivants pauvres) et pour P. Valerius Poplicola consul en 294 (Tite-Live, 3, 18, 11). Le montant de la cotisation est (comme cela se présente aussi pour les érections de statues et les organisations de jeux) fixé aussi bas que possible pour permettre à tous les citoyens d'y participer et pour donner une expression visible au deuil général; les survivants emploient la somme recueillie non pas à s'épargner des frais, mais à augmenter grâce à elle la pompe des funérailles. La conception erronée de cette coutume comme un secours à la pauvreté se rencontre dans Tite-Live, dans Pline et ailleurs.

(2) V. tome I, la théorie des Droits de prohibition et d'intercession des magistrats, sur le *justitium*, et, tome IV, la théorie de l'Édilité, sur la surveillance des rues et des places et en général des lieux publics, n° 10.

(3) Cicéron, *De leg.* 2, 23, 58 : *In urbe sepulti sunt,... quibus hoc ante hanc legem* (des XII tables) *virtutis causa tributum est, ut Poplicolæ* (le premier consul ; Denys 5, 48 ; Plutarque, *Q. r.* 79, *Popl.* 23), *ut Tuberto* (consul en 249. 251), *quod eorum posteri jure tenuerunt, aut..., si qui hoc ut C. Fabricius* (cos. 472. 476 ; Plutarque, *Q. R.* 79), *virtutis causa soluti legibus consecuti sunt*.

(4) A la vérité, la meilleure tradition décrit les funérailles du premier consul comme faites *de publico* (Tite-Live, 2, 16, 7 ; Denys, 5, 48 ; *De viris ill.* 15, 6, etc.); ce que Plutarque (*Popl.* 23 : Ὁ δὲ δῆμος... ἐψηφίσατο δημοσίᾳ ταφῆναι

deurs étrangers et des prisonniers de distinction (1). Le premier Romain ainsi enterré qui soit mentionné par notre tradition est Sulla (2). Sous le Principat, cette forme de funérailles est fréquente (3). C'est toujours le sénat qui prescrit les funérailles publiques et qui en ordonne les dépenses.

Dispositions infamantes.

8. Pour les dispositions infamantes d'un caractère personnel qui tiennent à la discipline militaire, nous avons déjà expliqué qu'à la différence de ce qui a lieu pour les honneurs militaires, le sénat a fréquemment et vigoureusement influé sur le droit de décision du général (p. 320). Au contraire il ne s'est jamais immiscé dans la liberté d'action des censeurs, responsables seulement devant leur conscience, relativement à la dénégation ou plutôt à la suspension des droits honorifiques prononcée par eux contre des citoyens romains. En dehors de là, les marques de flétrissure prononcées à titre extraordinaire, à côté des conséquences légalement attachées aux actes déshonorants ou des sentences judiciaires atteignant l'honneur sont, comme l'érection de statues, probablement venues tantôt du peuple et tantôt du sénat, mais principalement du dernier. On peut y faire rentrer les actes qui suivent.

τό σῶμα καὶ τεταρτημόριον ἕκαστος ἐπὶ τιμῇ συνεισήνεγκεν) combine avec les cotisations funèbres et ce que les écrivains postérieurs (Appulée, *De mag.* 18 ; Eutrope, 1, 11 ; Ammien, 14, 6, 11) remplacent par elles. Les funérailles d'Agrippa Menenius sont affermées, d'après Denys, 96, 6. Les décemvirs auraient aussi organisé pour Siccius Dentatus, *de pecunia publica*, un *funus militare* (Tite-Live, 3, 43, 7). Les annalistes font donc remonter les funérailles publiques à l'époque la plus ancienne ; mais c'est certainement à tort.

(1) Plutarque, *Q. R.* 43 : Οἱ ταμίαι.... νοσούντων (des ambassadeurs étrangers) ἐπεμέλοντο καὶ τελευτήσαντας ἔθαπτον ἐκ δημοσίου. C'est ainsi que furent faites les funérailles du roi Scyphax (Tite-Live, 30, 45, 4 ; Val. Max. 5, 1, 1) et du roi Persée (Val. Max. *loc. cit.*)

(2) Appien, *B. c.* 1, 105. Les funérailles des consuls Hirtius et Pansa eurent lieu de la même façon. Val. Max. 5, 2, 10 : *M. Cornuto prætore funus Hirti et Pansæ jussu senatus locante qui tum libitinam exercebant... extuderunt, ut exequiarum apparatus ipsis præbentibus addiceretur.* Velleius, 2, 62. Tite-Live, 119. Il faut comprendre de même le *sepulcrum publice decernere* (Cicéron, *Phil.* 9, 16, 14. c. 7, 17) pour Ser. Sulpicius Rufus et la construction d'un monument pour les soldats de l'armée du sénat tombés à Mutina (Cicéron, *Phil.* 14, 14, 38 ; ταφὴ δημοσία, chez Dion, 46, 38).

(3) Tacite, *Ann.* 3, 48 : *Ut mors Sulpicii Quirinii publicis exequiis frequentaratur*, (*Tiberius*) *petivit a senatu.* 6, 11 : *Piso... publico funere ex decreto senatus elatus est.* Dion, 54, 12. 57, 21. 60, 17 et beaucoup d'autres textes.



a. La maison d'un criminel peut être rasée et l'emplacement en être laissé inculte à titre de perpétuel souvenir, ou encore être employé à une destination religieuse (1). **Démolition de la maison.**

b. Si la défense de porter le deuil de l'ennemi du pays s'étend légalement au citoyen condamné comme *perduellis* (2), la sépulture n'est pas en général refusée au criminel condamné, comme à l'ennemi du pays; mais elle lui a été refusée dans des cas isolés, à titre de peine supplémentaire, par un sénatus-consulte, soit sous la République (3), soit sous l'Empire (4). **Défense du deuil.**

c. A l'époque de la République, on ne trouve mentionné d'autre effet rétroactif du jugement ou des actes assimilés sur les honneurs accordés publiquement auparavant au condamné que la suppression des statues qui lui avaient été élevées (5), **Enlèvement des monuments honorifiques.**

---

(1) Cela a été appliqué, en dehors des récits concernant Sp. Cassius, Sp. Mælius, M. Manlius, à M. Vitruvius Vaccus (Tite-Live, 8, 20, 8, en vertu d'un sénatus-consulte; Cicéron, *De domo*, 38, 101), à M. Fulvius Flaccus (Cicéron, *loc. cit.* et 43, 114; Val. Max. 6, 3, 1), à L. Appuleius Saturninus (Val. Max. *loc. cit.*) et à Cicéron, sans doute toujours en vertu d'une loi spéciale ou d'un sénatus-consulte spécial.

(2) Neratius, chez Ulpien, *Dig.* 3, 2, 11, 3: *Non solent... lugeri... hostes vel perduellionis damnati.* Marcellus, *Dig.* 11, 7, 35. C'est là sûrement le droit le plus ancien, et il faut y rattacher ce que dit l'Horace dans Tite-Live, 1, 26, 4: *Sic eat quæcumque Romana lugebit hostem.* La disposition de Tibère (Suet. 61), *ne capite damnatos propinqui lugerent,* doit avoir été d'ordre confirmatif.

(3) Frontin, 4, 1, 38 (cf. Val. Max. 2, 7, 15): *Senatus consulto cautum est, ne quem ex eis* (les Romains de Campanie pris à Rhegion en 483 et exécutés à Rome) *sepelire vel lugere fas esset.* Dans Tite-Live, 29, 18, 14, le légat défend d'enterrer les officiers exécutés. On reproche déjà au dernier des rois de n'avoir pas seulement tué son prédécesseur et beau-père, mais d'avoir en outre défendu de lui rendre les derniers devoirs (Tite-Live, 1, 49).

(4) Sous le Principat, les corps des suppliciés sont souvent demeurés sans sépulture (cf. par exemple Quintilien, *Inst.* 8, 5, 16; Dion, 73, 5). Mais ce n'était pas la règle, c'était au contraire une aggravation de peine. Suétone, *Vesp.* 2: *Pœnæ conjuratorum* (contre Gaius) *addendum censuit, ut insepulti projicerentur.* C'est un point incertain de savoir si Valère Maxime rattache à bon droit à des événements du VIe et du VIIe siècle, 6, 3, 3. c. 9, 13, les corps des suppliciés jetés sur les *scalæ gemoniæ* (cf. Jordan, *Top.* 1, 2, 324) et traînés dans le Tibre par le crochet du bourreau. On refusa de livrer pour la sépulture le corps des deux Gracques et de ceux qui périrent avec eux et on les jeta dans le fleuve (Plutarque, *Ti. Gracch.* 20. *C. Gracch.* 17); mais cela n'eut pas lieu en vertu d'un sénatus-consulte.

(5) Les honneurs destinés à perpétuer la mémoire ne peuvent subsister

laquelle d'ailleurs n'avait elle-même lieu qu'en vertu d'une décision spéciale et non pas toujours (1). L'extension de cette suppression aux documents officiels dans lesquels se trouvait le nom du condamné, en particulier la radiation de son nom des listes des magistrats, quand il avait été magistrat du peuple, est inconnue à la République. Elle a été prononcée pour la première fois contre M. Antonius après la bataille d'Actium (2), et depuis elle l'a été fréquemment (3) ; mais elle ne l'a jamais été autrement que par un sénatus-consulte spécial.

---

en présence de la dégradation postérieure; ce n'est pas douteux, quoique la relation selon laquelle les censeurs firent fondre la statue que Sp. Cassius s'était élevée à lui-même (Pison, dans Pline, 24, 6, 30 ; cf. *Hermes*, 5, 236 = *Rœm. Forsch.* 2, 167) doive regarder l'érection même de la statue comme illégale. Il n'y a pas besoin d'exemples de l'enlèvement de pareils monuments, qui a du reste sans doute eu lieu souvent sans qu'on attendît le sénatus-consulte ; un des plus anciens est le renversement des statues élevées à M. Marius Gratidianus à l'apparition de Sulla (Pline, *H. n.* 34, 6, 27). Suétone, c. 23, décrit en termes énergiques l'enlèvement des images et des écussons de Domitien qui se trouvaient dans la curie fait après sa chute, et Juvénal, 10, 58 et ss. les applaudissements du public.

(1) Ainsi les statues de Sulla et de Pompée renversées à Rome, à la nouvelle de la bataille de Pharsale (Dion, 42, 18) furent rétablies sur l'ordre de César (Dion, 43, 49; Plutarque, *Cæs.* 57). Les statues de M. Antonius ne furent enlevées à Rome qu'à la nouvelle de la bataille d'Actium dans l'automne de 724 (Plutarque, *Cic.* 49, *Anton.* 86 ; Dion, 51, 19).

(2) Dion réunit dans le texte qui vient d'être cité par les mots : Τὰ τοῦ Ἀντωνίου κοσμήματα τὰ μὲν καθεῖλον, τὰ δ' ἀπήλειψαν, le renversement des statues et la radiation du nom (cf. Plutarque, *loc. cit.* : τὰς ἄλλας ἠκύρωσε τιμάς). Cela est confirmé par les fastes du Capitole et les fastes *colotiani*, dans lesquels sont effacés les noms non seulement du triumvir, mais des autres Antonii. Mais ils ont été rétablis, probablement sur l'ordre d'Auguste (*Hermes*, 9, 277 = *Rœm. Forsch.* 2, 78), sûrement avant l'an 20 après J.-C. (Tacite, *Ann.* 3, 18). Les mots de Cicéron, *Phil.* 13, 11, 26, selon lesquels *totus consulatus* d'Antoine *est ex omni monumentorum memoria evulsus*, ne se rapportent pas, comme pense Hirschfeld (*Hermes*, 11, 156), à une résolution de ce genre de l'an 711, que les Philippiques nous auraient révélée assez hautement, mais à l'enlèvement des tables de lois et de décrets affichés par lui (VI, 1, p. 482, note 1) ; s'il dit, *Pro Sest.* 14, 33, de Piso et Gabinius *quos nemo est quin non modo ex memoria, sed etiam ex fastis evellendos putet*, il n'y a là qu'un vœu gratuit.

(3) Tacite, *Ann.* 3, 17 : *Nomen Pisonis* (cos. 747) *radendum fastis*, proposition que Tibère repoussa (*op. cit.*, 3, 18 : *Ne nomen Pisonis fastis eximeretur*). Suétone, *Domit.* 23 : *Ut* (*senatus*) *eradendos ubique titulos abolendamque omnem memoriam decerneret.* Je ne cite pas les exemples épigraphiques qui existent en quantité.

Autres décisions infamantes du temps du Principat.

d. Des résolutions infamantes d'un autre ordre, par exemple la défense de porter désormais dans la famille le prénom ou le surnom du condamné (1), l'ordre de traiter le jour de sa naissance comme un jour de deuil ou celui de sa mort comme un jour de fête (2), se rattachent à la justice du sénat de la période de déclin de l'État et ne réclament pas un examen plus approfondi.

Appui donné à la coercition du magistrat.

9. Le droit et le devoir qu'a le magistrat de se faire obéir par les citoyens et en général par tous ceux qui se trouvent dans le territoire soumis à la puissance de l'État, ainsi que de défendre la sécurité publique par l'exercice des pouvoirs discrétionnaires mis à sa disposition, fait défaut au sénat comme l'*imperium*. Mais il peut appuyer là le magistrat de son autorité, l'inviter à user de son droit de coercition dans une direction déterminée et lui donner des avis sur ses limites. Tout acte de ce genre des magistrats ayant un caractère extraordinaire, le magistrat n'est pas ici, comme en matière judiciaire, empêché légalement de consulter le sénat sur un cas particulier ; mais, d'autre part aussi, ce pouvoir étant et demeurant un pouvoir discrétionnaire, il n'est obligé ni de délibérer avec le sénat avant d'employer un moyen de coercition, ni, s'il le fait, de se conduire d'après l'opinion du sénat. Le rôle primitivement consultatif du sénat s'est maintenu dans ce domaine ; le sénat y peut toujours être interrogé; il n'y doit jamais l'être.

La justice criminelle et le soin de la sûreté publique se confondant sans distinction possible dans la coercition, ce qui rentre plutôt dans le premier domaine a déjà été examiné à propos de l'administration de la justice (p. 269), et nous n'avons que peu d'observations à ajouter. — En présence des étroites limites dans lesquelles l'emploi de la coercition contre les citoyens romains est enfermé à l'époque de la République, l'intervention du sénat ne s'y est produite que rarement. Ne serait-ce

(1) Des décisions de ce genre se rencontrent pour M. Antonius (Plutarque, *Cic.* 49 ; Dion, 51, 19) ; pour Libo Drusus (Tacite, *Ann.* 2, 32) ; pour Cn. Piso (Tacite, *Ann.* 3, 17). A l'époque ancienne, la même chose se produisait en vertu d'un accord des membres de la *gens* (VI, 1, p. 18, note 1).

(2) Dion, 51, 19. Tacite, *Ann.* 2, 32. 6, 2. 11, 38.



que parce qu'elles sont destinées directement à briser sur le coup la résistance, les peines de la *multa* et de la prise de gage ne sont point propres à être soumises au sénat. Mais l'emprisonnement a été parfois ordonné (1) ou levé (2) après avis du sénat. Parmi les mesures de coercition employées contre les non-citoyens, il n'y a à rentrer dans ce cercle que les expulsions (3). L'expulsion de tous les étrangers de la capitale est une mesure d'une telle portée politique, qu'elle n'a sans doute jamais été prise que d'accord avec le sénat. Mais il en a souvent été de même pour des expulsions de catégories isolées, par exemple pour les expulsions des philosophes grecs et de ceux qu'on appelait les Chaldéens, d'autant plus qu'une durée excédant celle de l'année de magistrature ne pouvait être assurée à ces dispositions que par le concours du sénat.

(1) Pline, *H. n.* 21, 3, 8 : *L. Fulvius argentarius bello Punico secundo cum corona rosacea interdiu e pergula sua in forum prospexisse dictus ex auctoritate senatus in carcerem abductus non ante finem belli emissus est.* Dans Tite-Live, 39, 41, le préteur chargé de continuer l'instruction de l'affaire des Bacchanales à Tarente envoie un certain nombre de personnes à Rome au sénat, dont le président les fait incarcérer. En 691, le sénat décide *uti... Lentulus itemque ceteri in liberis custodiis habeantur* (Salluste, *Cat.* 47 ; Drumann, 5, 496). Salluste, *Cat.* 48 : *Senatus decernit Tarquini indicium falsum videri eumque in vinculis retinendum.* Cicéron, *Ad Att.* 2, 24, 3 : *Fit senatus consultum, ut Vettius, quod confessus esset se cum telo fuisse, in vincula conjiceretur ; qui eum emisisset, contra rem publicam esse facturum.* Cela doit avoir eu lieu surtout lorsque l'emprisonnement, que la loi ne limitait pas, devait durer un long temps.

(2) Tite-Live, 6, 17, 6 (d'où Plutarque, *Cam.* 36) : *Refracturos carcerem minabantur, cum remisso quod erepturi erant ex senatu consulto Manlius vinclis liberatur.* L'incident n'est pas historique, mais il prouve la possibilité d'une telle action du sénat, qui d'ailleurs ne liait pas légalement le magistrat.

(3) La façon dont on procédait nous est montrée par le sénatus-consulte de 593, conservé dans Suétone, *De rhetor.* 1 : sur la question du président, le sénat décide, *ut M. Pomponius prætor* (qui a la présidence) *animadverteret curaretque, ... uti (philosophi et rhetores) Romæ ne essent.* Le magistrat exécute ce mandat par une menace de coercition (édictale en ce cas) (v. tome III, la théorie du Consulat, sur le soin de la sûreté publique). On peut indiquer à également bon droit le sénatus-consulte ou l'édit consulaire comme source de l'expulsion. Les deux sont nommés fréquemment (263 : Tite-Live, 2, 37, 8 ; Denys, 8, 3 ; Val. Max 7, 3, *ext.* 10. — 567 : Tite-Live, 39, 3, 5. — 577 : Tite-Live, 41, 9. — 632 : Plutarque, *C. Gracch.* 12 ; Appien, *B. c.* 1, 23. — Sous Tibère : Josèphe, 18, 3, 5), mais aussi le magistrat seul (265 : Denys, 8, 3. — 586 : Tite-Live, 42, 10, 3. — 615 : Val. Max. 1, 3, 2).

LE GOUVERNEMENT DE L'ITALIE ET DES ÉTATS AUTONOMES DE L'EMPIRE.

Le gouvernement par le sénat des tats alliés compris dans l'empire.

Les rapports de l'État romain avee les États qui possèdent l'autonomie dépendante rentrent dans le domaine des relations extérieures et ils ne s'en distinguaient sans doute pas à l'époque ancienne. En ce sens, ils ont été compris dès le principe dans la sphère d'action du sénat, dont l'autorité sur les relations extérieures a déjà été exposée. Lorsque plus tard l'alliance de Rome d'abord avec le Latium, puis avec l'Italie, et enfin avec les États extra-italiques qui n'étaient pas sujets se transforma en hégémonie et l'hégémonie elle-même en gouvernement, le gouvernement des États compris dans l'empire, quoique constituant en fait une partie de l'administration intérieure, resta néanmoins théoriquement compris dans le département des relations étrangères, et par conséquent dans la compétence du sénat et de ses présidents. Les consuls qui avaient quitté Rome et par suite la présidence du sénat, les préteurs qui exerçaient des fonctions hors de Rome en Italie ou dans les provinces, étaient, par rapport aux États autonomes qui faisaient partie de l'empire (1), en Italie ou au dehors (VI, 2, p. 325

---

(1) Pour l'administration de l'Italie, il est indifférent, en droit public, qu'il existe ou non des commandements militaires romains, et il est encore plus

et ss.), dans la situation de généraux et de gouverneurs d'une puissance amie. Lorsqu'il s'agissait exclusivement de l'exécution des traités, par exemple de la fourniture des contingents, ils pouvaient se mettre en relations directes avec les cités dépendantes. Mais l'immixtion des Romains dans le gouvernement des cités autonomes consiste pour une bonne part en empiètements allant au delà des traités, c'est-à-dire en mesures extraordinaires, qui impliquent la coopération du sénat. La soumission des cités fédérées, en particulier de celles d'Italie, non pas, comme les citoyens et les sujets, aux différents magistrats romains, mais directement au pouvoir central de Rome était une des assises du gouvernement du sénat (1). Lorsque ce fut modifié pour l'Italie à la suite de la guerre sociale, on ne fut plus également bien loin de cette émancipation de la magistrature en face du sénat qui a finalement conduit au Principat.

Nos sources ne nous donnent pas une vue suffisante des innombrables et diverses relations distinctes qui doivent nécessairement avoir existé entre la puissance souveraine et les cités fédérées dans le sein de la confédération italique, notamment pen-

---

indifférent que ces commandements se trouvent actuellement ici ou là, que les deux consuls ou un seul ou aucun commande en Italie, qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas là de commandement prétorien à côté du leur. L'existence d'un commandement effectif, d'une armée, n'est pas légalement nécessaire. Dans la période ancienne, il n'y en avait pas durant les mois d'hiver et il n'y en a que par exception en Italie dans la période postérieure à Sulla. Le droit potentiel au commandement, qui existe toujours, le droit de former l'armée, réside, quand il n'y a pas de commandement effectif, dans la magistrature supérieure de Rome et se transforme immédiatement, en cas de besoin, en commandement effectif. La terminologie romaine, dans laquelle *provincia* désigne primitivement le commandement d'une armée et plus tard un département judiciaire d'outre-mer, obscurcit la compréhension exacte d'institutions en elles-mêmes parfaitement claires; il serait avantageux de s'habituer à traduire *provincia Ligures* par « commandement de l'armée de Ligurie » et *provincia Sicilia* par « gouvernement de la Sicile ».

(1) Dans son tableau des moyens d'action du sénat, Polybe, 6, 13, décrit celui-là dans les termes suivants : Ὅσα τῶν ἀδικημάτων τῶν κατ' Ἰταλίαν προσδεῖται δημοσίας ἐπισκέψεως, λέγω δὲ οἷον προδοσίας συνωμοσίας φαρμακείας δολοφονίας, τῇ συγκλήτῳ μέλει περὶ τούτων. Πρὸς δὲ τούτοις εἴ τις ἰδιώτης ἢ πόλις τῶν κατὰ τὴν Ἰταλίαν διαλύσεως ἢ ἐπιτιμήσεως ἢ βοηθείας ἢ φυλακῆς προσδεῖται, τούτων πάντων ἐπιμελές ἐστι τῇ συγκλήτῳ.

dant la période qui va de la guerre contre Pyrrhus à la guerre sociale. Nous devons exposer ici, dans la mesure de nos connaissances, en ce qui concerne le sénat, les différences qui existent entre les États autonomes faisant partie de l'empire et les États pleinement indépendants; en particulier, les modifications apportées au droit d'échanger des ambassadeurs pour les cités dépendantes ; leur droit de se plaindre à la puissance suzeraine des torts qui leur sont faits, qu'ils viennent du côté de Rome ou de l'extérieur ; les plaintes adressées par d'autres États à la puissance suzeraine à raison des actes de la cité autonome ; l'échange de bons offices fédéraux ; l'intervention des Romains dans les dissensions intestines de la cité fédérée ; les plaintes et les interventions des Romains motivées par l'infraction au traité ; l'immixtion des Romains dans l'administration intérieure de la cité alliée ; l'interprétation et la limitation par la puissance suzeraine de l'autonomie accordée par elle. — Nous y réunirons les quelques remarques qui peuvent être faites sur les relations du sénat et des cités italiques de citoyens. Leur pseudo-autonomie se rapproche quant aux résultats de l'autonomie véritable. Sans doute l'autorité du gouvernement romain n'était pas la même en Italie sur les cités de citoyens que sur les cités fédérées, et elle était plus forte sur les premières que sur les secondes : non seulement la juridiction propre des cités de citoyens était limitée (VI, 2, p. 463 et ss.) ; même au point de vue administratif, les consuls et le sénat doivent nécessairement avoir sur elles, en droit, les mêmes pouvoirs que les gouverneurs sur les cités de citoyens des provinces (1).

(1) La compétence administrative appartenant au gouvernement de Rome sur les cités italiques de citoyens doit nécessairement s'être étendue très loin. Nous connaissons, au temps de l'Empire, des ordonnances de blâme (Tacite, *Hist.* 4, 25), des interventions militaires (Tacite, *Ann.* 13, 48), des dissolutions d'associations illégales (Tacite, *Ann.* 14, 17), des interdictions de certains jeux pour une série d'années (*loc. cit.*), auxquelles s'adjoint encore l'autorité judiciaire attribuée au sénat sous le Principat en matière criminelle (Tacite, *Ann.* 13, 48. 14, 17. *Hist.* 4, 45). Le sénat de la République se serait difficilement comporté de la sorte à l'encontre d'une cité fédérée, et, en le faisant, il aurait commis une usurpation, tandis que les décisions rapportées ne sont que l'exercice du gouvernement.

Mais, en fait, les consuls et le sénat restreignent infiniment moins l'indépendance des cités de citoyens que les gouverneurs ne font dans les provinces; leurs magistrats et leur sénat administrent en Italie leurs affaires intérieures à peu près comme feraient ceux de cités autonomes. Et par conséquent c'est ici qu'il convient d'étudier l'autorité administrative supérieure exercée par les consuls et le sénat sur les villes de citoyens.

Restriction du droit d'échanger des ambassadeurs.

1. Nous avons déjà remarqué (p. 368) que les cités autonomes appartenant à l'empire ne jouissent pas, sur le pied d'égalité qu'impliquerait l'institution, du droit international d'échanger des ambassadeurs avec Rome fondé sur l'autonomie. Le gouvernement romain reçoit bien des ambassadeurs de l'État dépendant; mais en règle, il ne lui en envoie pas(1). Il se procure les informations dont il a besoin, non pas exclusivement (2), mais habituellement, en citant à Rome (*evocatio*) les personnes qu'il convient (3), selon les cas, des hommes isolés, ou dans les monarchies dépendantes, le prince, dans les villes dépendantes, les autorités(4), pour fournir les renseignements nécessaires

Evocatio.

---

(1) C'est pourquoi Polybe, 6, 13 (p. 377, note 1) ne fait figurer les ambassades du sénat qu'à l'extérieur de l'Italie.

(2) On rencontre des ambassades de Rome envoyées à des villes italiques, quand les Romains formulent une prière et non pas un ordre, par exemple celle envoyée aux Tiburtins pour leur demander la restitution des musiciens mutinés (Tite-Live, 9, 30, 6 ; le peuple ne figure pas dans l'autre version Plutarque, *Q. R.* 55, et Ovide, *Fast.* 6, 651 et ss); mais elles sont rares et ont dû le devenir de plus en plus dans le cours du développement.

(3) Ce droit de citation à Rome est un criterium de la sujétion. Il est assurément issu de la condition transitoire des vaincus. Lorsque après la défaite de Persée, la commission romaine fit inviter les hommes les plus considérés de la Grèce à se présenter devant les tribunaux romains pour qu'une instruction fût faite sur leur participation à la guerre (Polybe, 30, 13, 6 : Οἱ δέκα δι' αὐτῶν τῶν στρατηγῶν — des villes grecques — ἐποιήσαντο τὴν ἐπιταγήν, οὓς δεήσει πορεύεσθαι τῶν ἀνδρῶν εἰς τὴν Ῥώμην; Tite-Live, 45, 31, 9 : *Evocati litteris imperatoris qui Romam ad causam dicendam sequerentur*), les Hellènes étaient sujets (Pausan. 7, 10, 10 : Ὁ Ῥωμαῖος... ἀνέπεμπεν ἐν δικαστηρίῳ κρίσιν τῷ Ῥωμαίῳ ὑφέξοντας, ὃ μὴ κατειλήφει πρότερον Ἕλληνας) ; lorsque César cita devant lui les frère et sœur royaux d'Égypte pour statuer sur leurs prétentions au trône, l'Égypte était sujette (César, *B. c.* 3, 108 : *Pothinus... inter suos queri et indignari cœpit regem ad causam dicendam evocari*). Quand ce droit de citation devient stable, le vaincu se transforme en sujet.

(4) Tant que la confédération latine existe, ses deux préteurs et les *decem primi* de son conseil sont appelés à Rome (VI, 2, pp. 237. 238, cf. p. 293,

au magistrat et éventuellement au sénat. Cette façon de procéder a un double résultat: elle accentue la dépendance en évoquant au siège de la puissance suzeraine toutes les affaires existant entre elle et la cité dépendante; elle restreint l'influence des commissions du sénat et elle réserve la décision à son assemblée plénière dans une mesure plus large que ne le permet l'envoi d'ambassades chargées de prendre des informations (p. 195). Les représentants des cités autonomes italiques ainsi appelés à Rome pendant la guerre d'Hannibal ne furent pas reçus par le sénat et furent même internés à Rome en attendant la livraison des fournitures demandées aux villes : les deux actes constitueraient, dans les relations internationales proprement dites, une violation du droit des gens; mais, en présence de la condition hybride des villes italiques, il n'y avait là exclusivement qu'une action sévère contre des membres coupables de l'État (p. 145, note 2); de même la défection de la ville autonome italique de Fregellæ ne fut pas considérée comme l'explosion d'une guerre proprement dite, mais comme une insurrection civile (1). — Nous avons déjà noté que l'honneur accordé aux ambassadeurs de s'asseoir dans les fêtes parmi les membres du sénat fut retiré, sous le Principat, à ceux des villes de l'empire (p. 374).

Le droit d'échanger avec Rome des ambassadeurs ne peut pas plus avoir appartenu, au sens propre, aux cités italiques de citoyens que le droit de paix et de guerre. Ni la protection spéciale accordée par le droit des gens aux ambassadeurs (2), ni le logement gratuit, ni les présents d'hospitalité (3) ne s'accor-

note 1); après sa dissolution, on appelle pour chaque ville ses magistrats supérieurs et les dix premiers membres de son conseil (Tite-Live, 29, 15, 5; cf. p. 21, note 3). César, *B. c.* 1, 35: *Evocat ad se Cæsar Massilia XV primos* (cf. Strabon, 4, 1, 5, p. 179). Suétone, *Tib.* 32 : *Cum Rhodiorum magistratus, quod litteras publicas sine subscriptione ad se dederant, evocasset,... jussos subscribere remisit.*

(1) V. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur le *bellum justum* comme condition du triomphe.

(2) Ce n'est pas sans raison que Cicéron fait ressortir, *De har. resp.* 16, 34. 35, relativement au crime commis contre les ambassadeurs des gens de Chios et d'Orcatis, la liberté des deux cités. Cf. p. 380.

(3) Si, au temps de Plutarque, *Q. R.* 43, qui le sait certainement par

dent avec la condition des villes non-autonomes, que ce soient des cités de citoyens ou des cités sujettes. En revanche, les cités non-autonomes ne peuvent avoir été dépourvues du droit d'adresser au gouvernement des communications par des représentants députés dans ce but, le gouvernement ne peut pas non plus l'avoir été de celui d'appeler devant lui des représentants de ces cités; et les deux choses se sont souvent produites pour les cités italiques de citoyens. Du temps de la République, ces députations étaient en général envoyées au sénat (1). La dyarchie du Principat s'exprime dans le fait que les députés envoyés des villes italiques paraissent légalement devant le sénat, dans le domaine administratif duquel l'Italie est comprise au sens propre (2), mais qu'ils sont également reçus par le prince en vertu de sa haute autorité administrative concurrente (3).

Plaintes des cités de l'empire.

2. Lorsque une cité ou une principauté faisant partie de l'empire a été lésée du fait des Romains, non seulement les voies de droit lui sont ouvertes, si la lésion peut donner lieu à une pareille poursuite, mais elle peut aussi adresser une plainte au sénat; cette plainte n'est à la vérité correcte que dans les cas où la protection judiciaire de droit commun ne peut s'appliquer ou ne suffit pas, ce qui ne se présente guère pour les domma-

---

expérience personnelle, l'Ærarium de Rome ne fournit plus les ξένια, ὑπὸ πλήθους τῶν ἀφικνουμένων, le motif donné est difficilement exact, où tout au moins il n'est pas le seul; ils n'étaient pas dus légalement aux envoyés d'États non autonomes.

(1) A la vérité, les cités de citoyens italiques ont aussi envoyé leurs représentants ailleurs sur la demande du consul. Ainsi par exemple le consul Antoine en Campanie *evocavit litteris e municipiis decem primos et IIIIviros* (Cicéron, *Ad Att.* 10, 13, 1).

(2) Le conseil communal de Puteoli, d'une part, et la plèbe, de l'autre, envoient respectivement des représentants au sénat avec des plaintes réciproques (Tacite, *Ann.* 13, 48). Le sénat cite devant lui des députés à la suite des mauvais traitements subis par un sénateur dans la ville étrusque de Senia (Tacite, *Hist.* 4, 45); cf. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls de l'empire). A l'occasion de la régularisation du cours du Tibre, une série de villes italiques portèrent leurs plaintes au sénat (Tacite, *Ann.* 1, 79).

(3) Néron renvoie au sénat les Nucerini qui lui portent leurs plaintes contre les gens de Pompéi (Tacite, *Ann.* 14, 17; cf. tome III, la théorie du Consulat, sur les consuls comme instance d'appel).

ges causés par un non-magistrat (1). Pour le surplus, le droit de plainte n'est pas limité légalement et il peut être exercé contre tout magistrat, même durant ses fonctions (2). On peut par cette voie aussi bien formuler toute autre plainte qu'en particulier réclamer contre la violation des droits d'autonomie de la cité réclamante, par exemple de ses immunités en matière de garnison (3) et d'impôt (4). — La cité qui fait partie de l'empire peut se plaindre au sénat, dans les mêmes formes, d'un autre État également compris dans l'empire ou indépendant; au second cas, c'est d'autant plus naturel que la cité dépendante s'est dépouillée au profit de Rome de son propre droit de porter les armes (5). — Si à l'inverse l'État qui fait partie de l'empire

Plaintes contre les cités de l'empire.

(1) Les cités n'ont guère formulé de plaintes devant le sénat romain contre d'autres actes que contre ceux accomplis par des magistrats de Rome ou des délégués de Rome. Si les députés de la ville libre d'Apollonidea se plaignent au sénat d'un marchand romain établi chez eux (Cicéron, *Pro Flacco*, 32, 79 : *Ad senatum nostrum me consule nonne legati Apollonidienses omnia postulata de injuriis unius Deciani detulerunt?*), la demande tend malaisément à une intervention contre le particulier, d'autant plus que tout ce que le sénat pourrait faire en pareil cas, ce serait d'inviter le magistrat devant qui devrait être formée l'action à faire son devoir. Théoriquement le droit de plainte au sénat peut n'avoir pas été limité; mais sûrement il n'avait d'effet que lorsque le droit d'agir n'existait pas ou n'était pas efficace. Si l'on ne pouvait obtenir justice par les voies légales, la plainte était formée contre le magistrat en jeu pour déni de justice.

(2) Lorsque le préteur M. Furius désarme les Cénomans en 567, ceux-ci se plaignent au sénat, qui, après avoir fait instruire l'affaire par le consul, leur donne raison et enlève son département au préteur (p. 295, note 2). Dans un autre cas, lors des mauvais traitements infligés aux Statielli par le consul M. Popillius en 581, le sénat intervient sans réclamation des victimes (Tite-Live, 42, 7).

(3) VI, 2, p. 320. Une application dans Tite-Live, 32, 2, 5 : *Gaditanis petentibus remissum, ne præfectus Gades mitteretur adversus id, quod iis in fidem p. R. venientibus cum L. Marcio Septimo convenisset.*

(4) Parmi les plaintes contre les fermiers des impôts citées p. 194, notes 2 et 3, on peut rattacher à cela celle de la ville autonome de Tyros et peut-être celle des Oropiens en considération de l'ami du peuple romain qui conduit leur ambassade (VI, 2, p. 380, note 3). Cependant Adramytion, quoique étant une ville sujette, a adressé une plainte semblable au sénat.

(5) VI, 2, p. 298. Telles sont, dans Polybe, p. 418, note 1, les demandes des villes italiques réclamant une protection militaire, φυλακή, qu'il faut entendre en première ligne de la garnison que les Romains ne pouvaient placer dans les villes alliées contre leur volonté (VI, 2, p. 320). Tite-Live, 43, 1, 5, sur l'an 583 : *Aquileiensium (legati)... querentes coloniam suam novam et infirmam*

est accusé d'une violation du droit soit par une cité romaine de citoyens ou de sujets, soit par un État de l'empire ou de l'extérieur, on peut également, outre la voie judiciaire devant les tribunaux propres de l'État accusé (1), prendre celle de la plainte au sénat. En ce sens, le gouvernement romain doit répondre de tous les actes des États qui sont dans sa dépendance, c'est-à-dire ou les réparer ou en prendre la responsabilité : l'indépendance du royaume de Numidie par rapport à Rome a été prononcée par un plébiscite afin de couper court aux réclamations des États voisins (2). — Le gouvernement romain remplit en pareil cas les fonctions d'arbitre (3); si la cité indépendante mêlée à l'affaire ne se soumet pas à sa décision, c'est un cas de guerre. La décision doit avoir été rendue par le sénat lui-même, lorsque cela a été possible (4); cependant il peut déléguer cette fonction, et le règlement des contestations de limites est en général renvoyé à des magistrats appropriés (5) ou même, puisqu'un arbitrage n'est pas un véritable acte de judicature, à des particuliers (6). — Le sénat peut aussi intervenir

necdum satis munitam inter infestas nationes Histrorum et Illyriorum esse cum peterent, ut senatus curæ haberet, quo modo ea colonia muniretur. c. 17, 1, sur l'an 585 : *Postulantibus Aquileiensium legatis, ut numerum colonorum augerent, mille et quingentæ familiæ ex senatus consulto scriptæ. Bell. Afric.* 97 : (*Leptitanorum*) *superioribus annis bona Juba diripuerat et ad senatum questi per legatos atque arbitris a senatu datis sua receperant.* De pareilles plaintes pouvaient naturellement être aussi formées par des cités de citoyens ou de sujets.

(1) Cette première voie a dû généralement suffire pour les contestations entre particuliers de deux cités différentes ou entre une cité et un étranger qui ne lui appartenait pas.

(2) Val. Max. 7, 2, 6 : (*Senatus*) *cum* (*Masinissæ regis*) *opera adversus Karthaginienses usus esset eumque in dilatando regno avidiorem cerneret, legem ferri jussit, qua Masinissæ ab imperio populi Romani solutam libertatem tribueret.*

(3) C'est l'idée contenue dans la διάλυσις de Polybe.

(4) Nous n'en avons pas d'exemples.

(5) Telle est la délimitation opérée en vertu d'un sénatus-consulte, par des proconsuls Romains, entre Ateste, d'une part, et Patavium et Vicetia, de l'autre, en 613 (ou 638 : *C. I. L.* V, 2491) et 619 (*C. I. L.* V, 2490). Les trois villes doivent avoir été alors fédérées. La délimitation opérée par le proconsul L. Mummius peu après la destruction de Corinthe entre la cité sujette de Messène et la ville libre de Sparte (Tacite, *Ann.* 4, 43 ; Dittenberger, *Syll.* n. 240) est de même nature.

(6) Une contestation de territoire existant entre la ville fédérée de Pisæ

comme arbitre entre deux cités de citoyens, et il l'a encore fait entre des cités italiques de ce genre sous Néron, mais après que l'empereur saisi la premier lui eut renvoyé l'affaire (1).

3. Des bons services d'alliance amicale n'ont pas manqué d'être demandés de part et d'autre. En présence de calamités publiques, la puissance suzeraine est sûrement venue au secours des villes atteintes plus de fois que ne nous le rapportent nos sources (2). En sens inverse, le sénat a aussi réclamé leur assistance et il l'a fait plus d'une fois sur le ton d'un mandat impératif. Telles sont les invitations à participer aux fêtes générales de supplication ou d'actions de grâce célébrées pour la ligue commune des villes italiques (3), et surtout les de-

Bons offices d'alliance amicale.

---

et la colonie de citoyens romains de Luna fut tranchée, en 586, par une commission de cinq sénateurs (Tite-Live, 45, 13, 11 : *Senatus qui de finibus cognoscerent statuerentque quinque misit Q. Fabium Buteonem* et quatre autres) ; une autre entre les villes fédérées de Nola et de Naples par un commissaire sénatorial (Cicéron, *De off.* 1, 12, 33 : *Si verum est Q. Fabium Labeonem seu quem alium — nihil enim habeo præter auditum — arbitrum Nolanis et Neapolitanis de finibus esse datum*; d'où Val. Max. 7, 3, 4). Dans la contestation de limites entre Sparte et Messène déjà mentionnée, les Milésiens rendirent après Mummius une sentence, qui existe encore, sur l'invitation d'un sénatus-consulte qui leur fut remis par le préteur Q. Calpurnius *C. f.* (Tacite : *Permisso publice arbitrio*). Après eux le gouverneur d'Achaïe Atidius Geminus et sous Tibère le sénat lui-même statuèrent encore sur ce procès séculaire (Tacite, *loc. cit.*). Si la paix d'Hannibal mit Carthage avec Rome non pas seulement dans une relation d'amitié (VI, 2, p. 278, note 2) mais dans des liens d'autonomie dépendante, comme semble impliquer la fourniture de navires *ex fœdere* (Tite-Live, 36, 4), il faut encore citer ici la contestation de limites survenue entre Carthage et Masinissa, que cette ville soumit au sénat en 572 et que les arbitres romains renvoyèrent au sénat après en avoir fait l'instruction (Tite-Live, 40, 17, rapproché de 34, 62).

(1) Après une rixe survenue à Pompéi dans des jeux de gladiateurs, entre les Pompeiani et les Nucerini, (*ejus*) *rei judicium princeps senatui, senatus consulibus permisit* (Tacite, *Ann.* 14, 17).

(2) En 582, un magistrat investi de l'*imperium* fut envoyé en Apulie pour combattre le fléau d'une invasion de sauterelles en enrôlant les hommes soumis au service (Tite-Live, 42, 10, 7). On s'est certainement souvent adressé au sénat à la suite d'incendies ou d'inondations considérables ; la βοήθεια de Polybe (p. 418, note 1) se rapporte sans aucun doute avant tout à cela. Mais cette activité du gouvernement romain, fort éloignée de la grande politique, a pour ainsi dire complètement disparu de notre tradition qu'il ne peut servir à rien de compléter avec des raisonnements a *priori*.

(3) Des fêtes générales de cette espèce sont étendues non seulement aux citoyens qui habitent hors de Rome (les *agrestes* : Tite-Live, 22, 10, 8 ; *per omnia fora conciliabulaque* : Tite-Live, 40, 37, 3), mais aux cités fédérées

mandes de se charger de la garde des prisonniers de guerre qu'on ne désirait pas incarcérer dans les prisons romaines (1). C'est dans la même forme que le culte de Bakchos fut, en 568, interdit dans toute l'Italie avec cette réserve que l'autorisation spéciale d'y procéder devrait être demandée au sénat de Rome, également de toute l'Italie, semble-t-il (2). C'est dans cette forme que la défense des sacrifices humains fut pareillement rendue pour l'Italie par le sénat, en 657 (3). Les comices, qui auraient pu légalement sanctionner de telles dispositions (VI, 2, p. 325), n'ont probablement pas été consultés parce qu'on avait de bonnes raisons d'hésiter à les mêler à la police religieuse (p. 251).

Médiation dans les discordes intérieures.

4. L'intervention du sénat peut être sollicitée au cas de discordes survenues dans le sein d'une ville fédérée. Les autorités constituées et en outre les personnes liées à Rome par une relation personnelle d'amitié ont en principe seules qualité pour la demander. Mais, en face de discordes intérieures, le sé-

---

elles-mêmes (Tite-Live, 7, 28, 8 : *Non tribus tantum supplicatum ire placuit, sed finitimos etiam populos, ordoque iis, quo quisque die supplicarent, statutus*. 40, 19, 5: *Et senatus censuit et consules edixerunt, ut per totam Italiam triduum supplicatio et feriæ essent*).

(1) Nous avons déjà remarqué, p. 322, note 1, que le sénat remettait souvent les prisonniers et les otages sous la garde des villes italiques. On trouve nommées comme lieu de détention, principalement Alba du lac Fucin (*C. I. L.* IX, p. 370) et en outre Tibur (Tite-Live, 30, 45, 4), Carsioli (Tite-Live, 45, 42, 5), Iguvium (Tite-Live, 45, 43, 9), Cales, Teanum (Tite-Live, 26, 14, 9), Norba, Signia, Ferentinum, Setia (Tite-Live, 32, 2, 4. c. 26, 5. 18), les villes du Latium en général (Tite Live, 9, 42, 10), toutes des cités autonomes dont les magistrats pouvaient mieux assumer une telle obligation que ceux des cités de citoyens. Naturellement les villes pouvaient protester, comme Spoletium l'a fait avec succès (Tite-Live, 45, 43, 9). — On proposa aussi de tenir les complices de Catilina enfermés dans les petites villes d'Italie (Salluste, *Cat.* 51, 42 : *In vinculis habendos per municipia*). L'empereur Aurélien est encore représenté comme écrivant dans sa prétendue lettre à Zénobie (*Vita*, 26) : *Deditionem præcipio... ut illic, Zenobia, cum tuis agas vitam, ubi te ex senatus amplissimi sententia conlocavero*.

(2) Tite-Live, 39, 14, 7 : *Edici præterea et per totam Italiam edicta mitti, ne quis qui Bacchis initiatus esset coisse aut convenisse sacrorum causa velit*. L'édit lui-même dit : *Bacas vos ne quis adiese velet ceivis Romanus neve nominus Latini neve socium quisquam, nisei pr. urbanum adiesent* et règle l'intervention du sénat.

(3) Pline, 30, 1, 12 : *Extant...et apud Italas gentes vestigia ejus* (de l'usage des sacrifices humains)... *DCLVII demum anno urbis Cn. Cornelio Lentulo P. Licinio Crasso cos. senatus consultum factum est, ne homo immolaretur*.

nat doit avoir tranché la question de qualité d'après les circonstances politiques de fait et avoir, le cas échéant, admis devant lui même des personnes isolées des cités alliées, quoique d'ailleurs il n'ait certainement pas écouté tous les individus qui pouvaient être mécontents de leurs autorités locales (1). On ne doit guère avoir refusé d'écouter les localités attribuées, lorsqu'elles avaient des plaintes à formuler contre leur chef-lieu (VI, 2, p. 412). En général, le sénat déléguait, pour aplanir ces différends, des commissaires désignés par lui, fréquemment les Romains de distinction auxquels leurs droits héréditaires de patronat donnaient sur la ville dont il s'agissait une sorte de juridiction domestique (2). Lorsque les circonstances l'ont

---

(1) C'est à cela qu'il faut rapporter en première ligne la mention faite par Polybe, p. 418, note 1, de l'ἰδιώτης dans une corrélation directe avec la διάλυσις. Le citoyen d'une cité alliée n'avait pas le droit d'échanger des ambassadeurs avec Rome (p. 368) ; mais le magistrat qui faisait la *relatio* pouvait introduire qui il voulait devant le sénat (p. 145, note 2).

(2) Denys, 2, 11 : Τῶν ἀποίκων αὐτῆς πόλεων καὶ τῶν ἐπὶ συμμαχίᾳ καὶ φιλίᾳ προσελθουσῶν καὶ τῶν ἐκ πολέμου κεκρατημένων ἑκάστη φύλακας εἶχε καὶ προστάτας οὓς ἐβούλετο Ῥωμαίων καὶ πολλάκις ἡ βουλὴ τὰ ἐκ τούτων ἀμφισβητήματα τῶν πόλεων καὶ ἐθνῶν ἐπὶ τοὺς προισταμένους αὐτῶν ἀποστέλλουσα τὰ ὑπ' ἐκείνων δικαστήρια κύρια ἡγεῖτο. Toutes les cités appartenant à l'empire avaient un tel patron, atteste Appien, *B. c.* 2, 4, par corrélation directe aux Allobroges. La sentence arbitrale (*sententia*) rendue en 637 par les deux Minucii Rufi, *ex senati consulto*, sur le litige de la cité de Genua et de ses lieux attribués (*C. I. L.* I, 199) en est un exemple ; ces Minucii sont les descendants de Q. Minucius Rufus consul en 557 par lequel les Ligures furent soumis à Rome (VI, 2, p. 338, note 2). La colonie de Sulla Puteoli soumet également ses différends intérieurs au fils de Sulla et à ses autres patrons (Cicéron, *Pro Sulla*, 11), à la vérité sans qu'il soit fait mention du sénat. Sur l'ordre du sénat, la colonie de citoyens d'Antium reçoit son statut communal de ses *patroni* (VI, 2, p. 423, note 2) et la ville libre de Sicile Halæsia reçoit le sien, en 659, du préteur en exercice à Rome C. Claudius Pulcher assisté de tous les descendants alors présents à Rome du conquérant de Syracuse patron des Siculi romains (Cicéron, *Verr. l.* 2, 49, 122 : *Halasini.. L. Licinio Q. Mucio cos., cum haberent inter se controversias de senatu cooptando, leges ab senatu nostro petiverunt : decrevit senatus honorifico senatus consulto, ut his C. Claudius Ap. f. Pulcher prætor de senatu cooptando leges conscriberet*, etc.). Naturellement le sénat a aussi pu attribuer ce rôle à d'autres personnes ; Sulla, qui mit un terme aux discordes intérieures de Puteoli par l'établissement de nouvelles institutions, sans doute en vertu d'un mandat du sénat (Plutarque, *Sull.* 37), n'était pas descendant d'un des fondateurs de la ville et n'en a peut-être reçu le patronat, qui passa par succession à son fils, qu'à la suite de ce mandat.

rendu nécessaire, l'ordre a été rétabli par les armes (1). — Les villes italiques ont encore déféré de telles affaires au sénat sous le Principat (2).

Intervention fondée sur la violation de l'alliance.

5. La puissance suzeraine a qualité pour faire des représentations à la cité fédérée qui ne se conduit pas conformément au traité et pour en demander compte soit à la cité elle-même, soit à chacun de ses citoyens. En général, ce pouvoir compris dans l'hégémonie du sénat est exercé par les magistrats sur son mandat. Le fondement de cette intervention est dans le principe que la cité alliée qui viole son traité, ou pareillement celui quelconque de ses citoyens qui le viole peut être traité comme un ennemi par les Romains. La discussion du point de savoir si le traité a été violé se rapproche fréquemment d'une procédure criminelle; mais c'est une procédure administrative qu'il y a là (3), et les maux qui sont infligés aux cités ou aux particuliers regardés comme plus ou moins coupables de violation du traité ne sont pas, au point de vue juridique, des peines, mais des molestations telles que celles auxquelles on peut recourir administrativement contre les non-citoyens, en progressant du simple blâme jusqu'à l'imposition de contributions extraordinaires, à la destruction de la ville et au meurtre des adversaires, conformément au droit de la guerre. La forme la plus douce dans laquelle ce droit d'hégémonie puisse être exercé en face de la cité autonome dépendante est celle de la répri-

(1) Tite-Live, 41, 27, 3 : *M. Æmilio* (cos. 579) *senatus negotium dedit, ut Patavinorum in Venetia seditionem comprimeret, quos certamine factionum ad intestinum bellum exarsisse et ipsorum legati attulerant... Patavinis saluti fuit adventus consulis* (plutôt *proconsulis*). Il faut aussi comprendre de la sorte la répression des insurrections d'esclaves opérée par des magistrats romains dans les territoires italiques (Tite-Live, 32, 26. 33, 36, 2. 39, 29, 8. c. 41, 6, etc.)

(2) Tacite, *Ann.* 13, 48 : *Iisdem consulibus* (en l'an 58) *auditæ Puteolanorum legationes, quas diversas ordo, plebs ad senatum miserant, illi vim multitudinis, hi magistratuum et primi cujusque avaritiam increpantes... C. Cassius adhibendo remedio delectus ; quia severitatem ejus non tolerabant, precante ipso ad Scribonios fratres ea cura transfertur, data cohorte prætoria, cujus terrore et paucorum supplicio rediit oppidanis concordia.*

(3) Cela se manifeste particulièrement en ce que ce sont tout à fait habituellement les cités contre lesquelles il n'y a pas de procédure criminelle possible qui sont frappées de ces dommages légaux.



mande (1), pour recevoir laquelle les représentants de la ville peuvent, ainsi que nous avons déjà remarqué, être appelés à Rome et cités devant le sénat, si toutefois elle n'envoyait pas des ambassadeurs à Rome pour la justifier sans attendre une convocation en forme, comme c'était sans doute en fait l'habitude. — Mais on ne s'en tient pas aux blâmes et aux excuses. Lorsque, durant la guerre d'Hannibal, un certain nombre de cités italiques de droit latin refusèrent l'envoi des contingents qu'elles devaient, les Romains regardèrent cette violation évidente des devoirs produits par l'alliance comme anéantissant cette dernière; car ils ne se contentèrent pas de réclamer en sus d'autres contributions majorées à leur gré; ils restreignirent essentiellement et définitivement l'autonomie des cités coupables (2). La jonction accomplie ou projetée de la cité alliée à une puissance en guerre avec Rome, et en général toute tentative d'elle-même ou de citoyens isolés pour se détacher de la puissance souveraine et rétablir son indépendance (3) légitimaient, de la part de Rome, dans la conception romaine, soit les mesures de précaution autorisées par le droit de la guerre, en particulier la demande d'otages (4), soit la déclaration que l'alliance est dissoute et l'application dans toute la rigueur des lois de la guerre, selon lesquelles l'État ennemi était voué à la destruction et chacun de ses citoyens

---

(1) C'est là l'ἐπιτίμησις de Polybe (p. 418, note 1). Un exemple classique est celui de la réponse adressée par le sénat vers l'an 595 à une ambassade d'excuses des Tiburtins (*C. I. L.*, I, n. 201) : *Quod Teiburtes v(erba) f(ecistis) quibusque de rebus vos purgavistis, ea senatus animum advortit ita utei æquom fuit... postquam vostra verba senatus audivit, tanto magis animum nostrum indoucimus ita utei ante arbitrabamur de eieis rebus af vobeis peccatum non esse*. C'est précisément à cela que se rapporte le discours prononcé au sénat du temps des Gracques peu avant la défection de Fregellæ par le Frégellan L. Papirius *pro Fregellanis colonisque Latinis* (Cicéron, *Brut.* 46, 170).

(2) Tite-Live, 29, 15. Elles durent désormais envoyer leurs listes de recensement aux censeurs et furent soumises à l'impôt civique romain (VI, 2, p. 311, note 2). Elles profitèrent elles-mêmes de ce que cet impôt ne fut plus levé depuis l'an 587 (VI, 1, p. 258).

(3) C'est ce que Polybe (p. 418, note 1), désigne par les mots προδοσία et συνωμοσία, et les Romains habituellement par le mot *conjuratio*.

(4) Pendant la guerre d'Hannibal, des otages furent demandés à Tarente, Thurii (Tite-Live, 25, 71), Arretium (Tite-Live, 27, 21, 6).

à la hache du bourreau (1). En face des droits extrêmes que le gouvernement romain avait ainsi contre la cité infidèle au traité, sans distinguer ni entre les personnes ni selon la gravité des fautes, et toujours d'après son appréciation unilatérale, l'usage qu'il en a fait en pratique peut communément, ainsi que font les Romains, être désigné comme l'exercice d'un droit de grâce. La question du traitement à infliger à une cité alliée coupable ou soupçonnée de défection n'a jamais été soumise aux comices (2). Mais généralement le magistrat ne statue pas non plus seul en pareil cas (3). C'est le gouvernement de Rome qui prescrit les informations nécessaires d'après les circonstances (4) et qui rend la décision définitive. Ou bien les consuls et le sénat rendent aux villes leur droit d'alliance (5) et ils

---

(1) L'État allié, qui a fait défection ou qui même a seulement été reconnu coupable de violation de l'alliance, est légalement sur le même pied que l'État qui n'est lié à Rome par aucun traité ou qui est en guerre avec elle. Pratiquement le prisonnier carthaginois est naturellement mieux traité que le prisonnier locrien ou brettien.

(2) La déclaration de guerre est de la compétence des comices, mais non la question de savoir comment le droit de guerre doit être mis en exercice. Au surplus, il est probable que, depuis la consolidation de la confédération italique, la défection d'une ville italique n'a plus été considérée comme un cas de guerre et qu'on l'a traitée comme une guerre civile. Cf. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur le *bellum justum* comme condition du triomphe.

(3) La conduite de Scipion à l'égard des Locriens passés du côté d'Hannibal et de nouveau soumis par les armes, dans Tite-Live, 29, 8, est paradigmatique : *Scipio... de auctoribus supplicium sumpsit bonaque eorum alterius factionis principibus* (qui se sont séparés d'eux après la défection et sont chez les Romains : c. 6, 5. 8) *ob egregiam fidem adversus Romanos concessit : publice nec dare nec eripere se quicquam Locrensibus dixit : Romam mitterent legatos, quam senatus æquum censuisset, eam fortunam habituros.* Il n'y a pas besoin d'autres témoignages.

(4) Cela se manifeste surtout dans la façon d'agir des Romains à l'égard des Italiotes dans les dernières années de la guerre d'Hannibal. Tite-Live, 28, 10, sur l'an 547 : *Dictator... in Etruriam provinciam ex senatus consulto est profectus ad quæstiones habendas, qui Etruscorum Umbrorumve populi defectionis ab Romanis ad Hasdrubalem sub adventum ejus consilia agitassent quique eum auxiliis aut commeatu aut ope aliqua juvissent.* Ces instructions (*judicia*) continuent encore sous les consuls des années 550 (Tite-Live, 29, 36) et 551 (Tite-Live, 30, 26, 12). Tite-Live, 30, 24, 4, sur l'an 551 : *Dictator... reliquum anni cum magistro equitum circumeundis Italiæ urbibus, quæ bello alienatæ fuerant, noscendisque singularum causis consumpsit.* 32, 1, 7.

(5) Appien, *Hann.* 61 : 'Αννίβου δ' ἀποπλεύσαντος ἡ βουλὴ τοῖς μὲν ἄλλοις

peuvent, le cas échéant, restreindre en même temps leur territoire (1) ou leurs droits. Ou bien ils le leur refusent, comme c'est arrivé, après la guerre d'Hannibal, pour les villes du Bruttium. Les instructions ainsi faites ont toujours un caractère individuel; il dépend du gré de la puissance suzeraine de décider si la cité elle-même doit être considérée comme complice et être punie en cette qualité (2). Mais les citoyens qui n'ont pas pris part à l'acte incriminé et qui se sont retirés à la suite de cet acte restent toujours indemnes (3), tandis que le droit de la guerre suit son cours contre ceux qui ont amené ou médité la violation de traité (4). La procédure ainsi dirigée contre les personnes isolées ne se distingue en rien de la procédure capitale ordinaire suivie contre les non-citoyens (5), et par suite

ἔθνεσι τῆς Ἰταλίας, ὅσοι μετέθεντο πρὸς ἐκεῖνον, συνέγνω τῶν γεγονότων καὶ τὴν ἀμνηστίαν ἐψηφίσατο, sur quoi il décrit la justice criminelle d'exception organisée contre les Brettiens. Tite-Live, 27, 25, 2. 29, 21, 7.

(1) Par exemple Tite-Live, 8, 14, 9 : *Tiburtes Prænestinique agro multati.* Tite-Live, 10, 1, 3 : *Frusinates tertia parte agri damnati, quod Hernicos ab eis sollicitatos compertum*, etc.

(2) On se demande fréquemment, surtout à l'époque ancienne, si les membres de cités fédérées pris dans l'armée ennemie s'y sont joints de leur propre initiative ou sur la provocation de leur cité (Tite-Live, 6, 13, 7 ; *Manifesta fides, publica ope Volscos hostes adjutos*, cf. c. 6, 4. c. 10, 7. c. 17, 7, et beaucoup d'autres textes). C'est une habitude qui se suit à travers toute l'Antiquité de représenter après la défaite la guerre comme la faute de citoyens isolés et d'en rejeter la responsabilité du peuple sur eux, comme elle fut rejetée par exemple après la défaite des Privernates sur Vitruvius Vaccus (Tite-Live, 8, 20), après celle des Samnites sur Brutulus Papius (Tite-Live, 8, 39). Les Carthaginois discutent également, avant la guerre d'Hannibal, s'ils doivent livrer Hannibal ou prendre la responsabilité de la *publica fraus* (Tite-Live, 21, 10, 6).

(3) Cela se manifeste surtout clairement dans la façon dont sont traités les Privernates : la peine frappe les membres du conseil, qui ne se sont pas retirés après la défection (p. 432, note 4). En pareil cas, on ne s'occupe jamais que des citoyens considérés et non des *egentes atque humiles* (Tite-Live, 8, 19, 14).

(4) Tite-Live, 10, 1, 3, après les mots rapportés note 1 : *Capitaque conjurationis ejus quæstione ab consulibus ex senatus consulto habita virgis cæsi ac securi percussi.* 29, 36, 11 : *Multi nobiles Etrusci, qui aut ipsi ierant aut miserant ad Magonem de populorum suorum defectione, primo præsentes erant condemnati, postea conscientia sibimet ipsi exilium consciscentes cum absentes damnati essent, corporibus subtractis bona tantum, quæ publicari poterant, pigneranda pœnæ præbebant.*

(5) Cela se révèle surtout en ce que la confiscation des biens est là toujours liée avec la peine de mort. Il est caractéristique que les Samnites,

le sénat en charge communément non pas des commissaires, mais les magistrats.

Des faits analogues se sont produits pour les cités de citoyens, notamment pour celles munies du demi-droit de cité; ainsi par exemple leurs magistrats sont appelés devant le sénat pour y recevoir des remontrances (1). Mais légalement elles ne sont pas traitées de la même façon. Si leurs membres qui ont abandonné Rome (2) ou sont suspects de l'avoir fait (3) sont traités selon les lois de la guerre, il en est de même pour tous les autres citoyens. Quant à la collectivité, le sénat peut lui imposer des déchéances convenables, par exemple, déterminer comme il veut la résidence de ses membres (4); mais les comi-

---

en livrant aux Romains Brutulus Papius ou du moins son cadavre, leur remettent aussi ses biens (Tite-Live, 8, 39, 14). Comme pour toute autre condamnation capitale, l'exécution peut, à la suite d'une grâce, être remplacée par la vente en esclavage avec femmes et enfants, par l'incarcération pour un temps indéfini, ou par la confiscation totale ou partielle de la fortune, ainsi qu'il est exposé en détail pour les Campaniens dépouillés de leur droit de cité (Tite Live, 26, 34). La procédure criminelle romaine ne distingue pas entre l'étranger fait prisonnier, celui convaincu de violation d'un traité à l'encontre de Rome et celui reconnu coupable d'un meurtre commis sur le territoire romain.

(1) Tite-Live, 3, 4 : *Cum defectionem parari* (de la prétendue colonie de citoyens d'Antium) *delatum ad senatum esset, datum negotium est consulibus, ut principibus coloniæ Romam excitis quærerent, quid rei esset... introducti a consulibus ad senatum... responderunt ad interrogata.* Le récit lui-même n'est pas historique.

(2) Tite-Live, 8, 14, 4 : *Tusculanis servata civitas quam habebant crimenque rebellionis a publica fraude in paucos auctores versum.* Après la prise de Capua, le proconsul Q. Fulvius Flaccus fit exécuter tous les membres du sénat de la ville qui avaient été faits prisonniers et n'ouvrit qu'après l'exécution la lettre du sénat provoquée par son collègue qui le priait de les envoyer à Rome (Tite-Live, 26, 15).

(3) Tite-Live, 9, 26, sur l'an 440 : *Capuæ... occultæ principum conjurationes factæ. De quibus cum ad senatum relatum esset... quæstiones decretæ dictatoremque quæstionibus exercendis dici placuit.* Cette relation n'a jusque-là (sur ce qui suit, cf. p. 270, note 6) tout au moins rien de choquant. Il n'en est pas de même du récit selon lequel le sénat aurait, en 326, institué une commission de trois membres pour statuer sur les Fidénates pris parmi les Véiens ennemis et désignés là comme citoyens romains (Tite-Live, 4, 30, 5); car de tels jugements sont ailleurs toujours confiés à des magistrats.

(4) Tite-Live, 4, 30, 6 : *Quidam* (de la prétendue cité des citoyens de Fidenæ) *Ostiam relegati.* 8, 14, 5 : *In Veliternos veteres cives Romanos graviter sævitum : et muri dejecti et senatus inde abductus jussique trans Tiberim ha-*

ces seuls peuvent leur enlever le droit de cité (VI, 1, p. 373).

Intervention dans l'intérêt de la sûreté publique.

6. La puissance suzeraine ne s'immisce pas dans les affaires intérieures des cités appartenant à l'empire; c'est de l'essence de l'autonomie dépendante, comme le contrôle exercé par elle sur l'accomplissement des devoirs fédéraux et le maintien par ses soins de la fidélité des alliés. Le gouvernement romain a en général respecté ce principe, surtout dans l'administration de l'Italie; il y a bien provoqué à sa guise des remaniements de l'organisation intérieure au moment de la conclusion du traité; mais il l'a ensuite respectée telle qu'elle était. La sûreté publique de la péninsule a donc été confiée aux villes fédérées, chacune dans son étroit territoire, et il n'y a pas eu légalement à ce point de vue d'autorité administrative supérieure jusqu'à la guerre sociale. En conséquence, les crimes qui mettaient la sûreté publique en danger par leur généralité et leurs ramifications, les associations religieuses d'une couleur criminelle, les empoisonnements, les vols de grands chemins, ne pouvaient être convenablement réprimés par les autorités compétentes. En particulier, lorsque en pareille occasion des mesures administratives extraordinaires revêtant plus ou moins la forme de poursuites criminelles étaient prescrites dans le territoire de Rome, toujours par le sénat (p. 269), il a sans doute été plus d'une fois absolument nécessaire d'agir de même dans les territoires confédérés. On doit avoir d'abord prié les différentes villes alliées de faire usage de leur juridiction dans

bitare, ut ejus qui cis Tiberim deprehensus esset usque ad mille passuum (c'est à-dire sur la rive romaine du Tibre et sur l'autre à moins de mille pas) *clarigatio esset nec prius quam ære persoluto is qui cepisset extra vincula captum haberet.* c. 20, 9 : *De senatu Privernate* (probablement aussi cité de demi-citoyens) *ità decretum, ut qui senator Priverni post defectionem ab Romanis mansisset, trans Tiberim lege eadem, qua Veliterni habitaret.* 26, 34, 6 (cf. 28, 46, 6) : *Campanos omnes... extra quam qui eorum apud hostes essent, liberos esse jusserunt ita,... ne... quis eorum qui Capuæ fuisset, dum portæ clausæ essent, in urbe agrove Campano intra certam diem maneret, locus ubi habitarent trans Tiberim, qui non contingeret Tiberim, daretur... ne ipsi posterive eorum uspiam pararent haberentve nisi in Veiente Sutrino Nepesinove agro, dum ne cui major quam quinquaginta jugerum agri modus esset.* Des restrictions de la liberté moins énergiques atteignent ceux des Campaniens qui ne se trouvaient, lors de la prise de la ville, ni dans la ville ni dans le camp romain.

ce sens (p. 426). Mais de pareilles invitations n'étaient pas des remèdes suffisants au défaut d'unité et d'énergie. Aussi le gouvernement romain a-t-il adopté l'opinion, commode au moins pour lui, selon laquelle de pareils crimes considérés comme des menées dirigées contre l'hégémonie romaine (p. 271, note 2) peuvent être assimilés par le sénat aux crimes politiques, la pseudo-justice, qui est, dans les derniers crimes, appliquée aux individus, étant, même dans ces crimes non-politiques, exercée par les détenteurs romains de l'*imperium* (1).

7. Le pouvoir d'aggraver les obligations qui pèsent sur un État autonome, ou de restreindre ses droits, ou à plus forte raison de lui enlever l'autonomie qui lui a été une fois concédée (2) appartient aux comices, en tant qu'ils possèdent ou tout au moins revendiquent le pouvoir législatif par rapport aux cités latines et aux cités italiques en général (VI, 2, p. 325); il n'appartient pas au sénat (3). Mais le sénat tranche en dernier ressort les doutes soulevés sur l'étendue des presta-

(1) Selon Polybe, p. 418, note 1, les φαρμακεῖαι et les δολοφονίαι commises en Italie rentrent dans la compétence du sénat de Rome. Les relations de pareilles mesures extraordinaires faites par les annales visent le territoire de Rome, sur lequel les Romains possèdent légalement la juridiction, même à l'encontre des étrangers qui s'y trouvent. Mais la raison en est probablement uniquement leur négligence habituelle de ce qui ne concerne pas directement les Romains. Les instructions provoquées par les Bacchanales (p. 270, note 1) ont été évidemment étendues par les magistrats romains aux territoires des alliés (Tite-Live, 39, 23, 3. c. 41, 5), et des instructions comme celles provoquées par le vol du temple de Perséphone à Locres (Tite-Live, 31, 12 rapproché de 29, 21, 4) et les meurtres du Bruttium (Cicéron, *Brut.* 22) ne peuvent avoir été faites autrement.

(2) Le retrait de l'autonomie provoqué par l'abus fait des privilèges ne peut être établi que depuis l'Empire (VI, 2, p. 317, note 2). Il n'est pas expressément question du sénat à ce sujet. Cependant, lors de la transformation de la Lycie en province, les ambassadeurs lyciens apparaissent dans la curie (Dion, 60, 17).

(3) Font naturellement exception les droits accordés par le sénat à une pareille cité avec la clause : « Tant qu'il plaira au sénat et au peuple » (VI, 2, p. 375, note 2). C'est par une illégalité pure et simple ou tout au moins en vertu du pouvoir législatif attribué au sénat dans la période postérieure à Sulla, que le sénat décida, sur la proposition de L. Philippus, consul en 663, *quas civitates L. Sulla pecunia accepta ex senatus consulto liberavisset, ut ex rursus vectigales essent neque iis pecuniam, quam pro libertate dederunt redderemus*, sur quoi Cicéron, *De off.* 3, 22, 87, fait ensuite la remarque : *Piratarum melior fides quam senatus.*

tions dûes par les cités autonomes (1) et en général sur les conditions de leur alliance (2). Il statue également sur les droits des cités italiques de citoyens (3). Le sénat est, pour partie, autorisé par la loi même qui les concède à suspendre à titre isolé les droits accordés : nous en avons un exemple relativement à la dispense de recevoir des troupes romaines en quartier d'hiver (VI, 2, p. 321, note 2); mais il en est ainsi même lorsque cela n'est pas spécifié dans le titre, et le sénat a, par exemple, étendu de cette façon la juridiction du gouverneur à des villes autonomes (4). Ici aussi l'on peut affirmer que les limites de la prière fondée sur l'alliance amicale et de l'ordre basé sur l'hégémonie se confondent sous plus d'un rapport (p. 425).

(1) Ainsi le sénat confirme, en 555, aux Gaditans leur droit établi par traité de ne pas recevoir de garnison romaine (Tite-Live, 32, 2, 5), et le sénat statue, en 559, sur le point controversé de savoir si le droit de cité romaine est acquis au citoyen d'une cité latine compris dans la déduction d'une colonie de citoyens (VI, 2, p. 243, note 3).

(2) Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 9 [11], 2: *Tenediorum libertas securi Tenedia* (d'après le proverbe grec, tout de suite) *præcisa est, cum eos præter me et Bibulum... nemo defenderet.* Lorsque, en 584, la question de la liberté des Byzantii est soumise au vote dans le sénat romain (Cicéron, *Verr.* 2, 31, 76 ; cf. VI, 2, p. 313, note 3), il s'agit sans doute d'un litige de ce genre.

(3) C'est ainsi que la question de l'exemption du service militaire des colonies maritimes vient devant lui (VI, 1, p. 275, note 2). La condition juridique des cités sujettes qui se rencontrent anciennement à titre isolé en Italie dépend aussi de la décision du sénat; ainsi celle des Bruttiens (v. tome I, la théorie des Appariteurs, sur les *Bruttiani*) et, depuis que le droit de cité leur eut été retiré par une loi, des Campaniens (Tite-Live, 26, 34. 28, 46, 6. 38, 28, 4. c. 36. VI, 1, p. 158).

(4) Cicéron, *Pro Flacco*, 32, 78: *Decrevit Flaccus... in liberos* (contre un habitant de la ville libre d'Apollonidea en Lydie) : *num aliter censuit senatus?* L'orateur fait lire le sénatus-consulte. A la vérité, la juridiction sur les villes libres voisines de la province pouvait aussi être attribuée au gouverneur par une loi, comme elle fut attribuée à Pison sur celles de Grèce et de Macédoine par la loi Clodia (Cicéron, *De domo*, 9, 23 ; *De prov. cons.* 4. 7 ; *In Pis.* 16, 37).

LE GOUVERNEMENT DES PROVINCES.

Réglementation des institutions provinciales par le sénat.

Les statuts locaux donnés aux portions du territoire romain qui n'ont pas reçu l'autonomie et qui, organisées en cités de citoyens ou en cités sujettes, obéissent aux gouverneurs, sont traités d'une manière analogue aux lois (VI, 1, p. 354, note 7) et s'imposent aux gouverneurs (1). C'est le sénat qui exerce en général sur elles le pouvoir législatif, quoique le peuple puisse aussi intervenir dans ce domaine et que ses résolutions prévalent alors sur celles du sénat. Par suite, c'est aussi du sénat que viennent en général les modifications, durables ou transitoires, apportées aux institutions existantes, les surcharges fréquemment ajoutées dans les temps difficiles aux redevances établies (p. 331) aussi bien que les exemptions d'impôts accordées à des personnes isolées ou à des cités entières soit à temps, soit jusqu'à nouvel ordre (p. 334). Toutes les dispositions durables ont aussi besoin, pour être soustraites à l'arbitraire des divers gouverneurs, d'être confirmées par le sénat : sous l'Empire encore, des fondations faites au profit de temples (2), des de-

(1) Cicéron, *Verr.* 3, 7, 17: *Quod tua sponte injussu populi sine senatus auctoritate jura provinciæ Siciliæ mutaveris, id reprehendo, id accuso,* et beaucoup d'autres textes.

(2) Le sénat approuve le *certamen* εἰσελαστικόν organisé à Pergame en l'honneur de Trajan (*C. I. L.* III, *suppl.* 7086) et une fondation semblable faite à Nicomédie en l'honneur de Commode (Dion, 72, 12).

mandes d'autorisation d'associations et d'ouverture de marchés (1) ont été soumises des provinces sénatoriales au sénat, bien que de telles autorisations pussent alors également être obtenues de l'empereur. Les décisions de ce genre sont purement et simplement portées à la connaissance du gouverneur (2).

Au contraire, lorsque le gouverneur était compétent, le gouvernement de Rome doit s'être en général abstenu de rendre une décision. Sans parler de ce que son immixtion constante aurait rendu la situation du gouverneur impossible, l'administration des gouverneurs a été établie et étendue notamment parce que les petits États autonomes sollicitaient l'intervention du sénat dans une mesure insupportable et impossible (3) et qu'après leur transformation en cités sujettes les mêmes questions furent vidées avec plus de rapidité et de compétence

Indépendance des gouverneurs quant à l'administration.

(1) V. tome V, la théorie de la Participation de l'empereur au pouvoir législatif, au sujet des associations et des marchés.

(2) Sénatus-consulte de 676, relatif à Asclépiade et autres, *in fine: Uteiq[ue... consules...] litteras ad magistratus nostros quei Asiam Macedoniam provincias optinent et ad magistratus eorum* (c'est-à-dire aux patries des trois capitaines, Carystos, Clazomènes et Milet) *mitta[nt senatum velle et] æquum censere ea ita fierei.*

(3) Il ne faut pas confondre avec la procédure ordonnée d'arbitrage fondée sur l'hégémonie reconnue, la médiation exercée par le sénat romain dans les différends d'États légalement indépendants, telle qu'il l'a notamment exercée aussi constamment que stérilement dans les différends des Hellènes, durant la période qui s'étend de la bataille de Kynoskephalæ à la constitution de la province de Macédoine-Achaïe. Les négociations entre les cités elles-mêmes et leurs opérations militaires alternent avec les arbitrages impératifs des Romains uniquement fondés sur leur puissance. L'exposition instructive donnée, par exemple, dans Pausanias, 7, 11 et ss., des complications des affaires d'Athènes et d'Orope montre, avec une clarté frappante, la différence totale qui séparait la situation occupée par le sénat en face des villes helléniques étrangères à l'empire de celle qu'il avait régulièrement en face des cités de l'empire. La décision arbitrale rendue sur l'invitation du sénat en 621 par une ville grecque, probablement Paros, dans une contestation de limites entre les villes crétoises d'Hierapytna et d'Itanos (*C. I. Att.*, 2561 *b*, incorrectement daté par Bœckh) montre la même position mixte entre la médiation amicale et l'hégémonie, introduite en Asie après la bataille de Magnésie. Après la constitution des provinces de Macédoine-Achaïe, d'Afrique, d'Asie, de Crète, la position occupée par les autorités romaines même en face des villes autonomes, par exemple, en Macédoine-Achaïe, en face d'Athènes, a été soumise à des règles précises. Le droit public n'a à s'occuper que des règles fixes relatives aux cités qui dépendent légalement de Rome; l'activité médiatrice des diplomates romains concerne l'histoire.

et, sous tous les rapports, plus convenablement par les gouverneurs. La part que le sénat prenait d'accord avec les consuls au pouvoir exécutif lui-même à Rome et en Italie était remplacée jusqu'à un certain point dans les provinces par la présence à côté du gouverneur des légats permanents qui lui étaient adjoints par le sénat depuis la guerre d'Hannibal : ces légats ont sans doute été d'abord destinés au commandement des troupes, mais, le commandement n'étant lui-même qu'une des fonctions de la magistrature, ils pouvaient aussi être employés dans la justice et l'administration, et ils ont pris une part essentielle à toutes deux dans la période récente de la République. Il s'est accompli là le même processus que dans la matière des traités internationaux (p. 389), où, lorsque la participation directe du sénat devint impraticable, elle fut jusqu'à un certain point remplacée par l'usage des commissions de dix membres.

Immixtion du sénat dans cette administration.

Les affaires judiciaires et administratives qui rentraient dans la compétence du gouverneur devaient donc, en général, être réglées par lui et n'arrivaient pas devant le sénat. Mais, d'un autre côté, le sénat avait à conserver son rôle d'autorité administrative supérieure, même dans les provinces. Comment ces considérations opposées étaient-elles ou n'étaient-elles pas conciliées en pratique? Nous ne pouvons le discerner que très imparfaitement. De même que le sénat peut approuver la conduite d'un gouverneur (1), il peut, le cas échéant, intervenir par des avertissements ou des prohibitions, contre un exercice abusif de l'autorité, en particulier en matière de perception des redevances et d'administration de la justice criminelle (2). Il n'a

(1) Val. Max. 8, 15, 5 : (Q. Scaevola, consul en 659) *Asiam tam sancte et fortiter obtinuit, ut senatus deinceps in eam provinciam ituris magistratibus exemplum atque formam offic i decreto suo proponeret.* L'usage connu de l'Empire de donner au gouverneur entrant des instructions générales (*mandata*) semble donc remonter au temps de la République.

(2) Les abus d'administration se rattachent spécialement à la perception des redevances. En 583, le sénat interdit, sur la demande des sujets, aux gouverneurs d'Espagne, *ne frumenti æstimationem magistratus Romanus haberet neve cogeret vicensumas vendere Hispanos, quanti ipse vellet* (Tite-Live, 43, 2). A la suite des abus commis par Verrès en Sicile, les villes de Sicile demandent au sénat de prescrire ou plutôt de confirmer, *ut nostri magistra-*

cependant rendu que dans des cas peu nombreux des prescriptions générales s'appliquant à tout le territoire sujet de Rome (1). L'intervention directe du sénat dans une affaire particulière est une exception et son intervention dans l'administration judiciaire du gouverneur est sans doute un abus pur et simple. Un sénatus-consulte qui prescrit à un gouverneur de rendre dans un procès pendant un jugement contraire à la loi (2) est une injustice criante; il n'y a sans doute aussi rien de plus qu'un abus dans l'acte du sénat invitant le gouverneur à renvoyer devant les tribunaux de Rome un procès sur lequel les tribunaux provinciaux sont compétents (3), tout comme dans celui du gouverneur qui le fait spontanément (4). Les députations des cités sont reçues et convoquées par le gouverneur dans sa

---

tus posthac lege Hieronica vendant... ne in cellam quod imperatur æstiment (Cicéron, *Verr. l.* 2, 60, 147). Une autre pétition est dirigée contre la perception des impôts par des officiers (Tite-Live, 43, 2 : *Ne præfecti in oppida sua* — des Espagnols — *ad pecunias cogendas imponerentur*). Mais ailleurs encore il s'en trouvait assez d'occasions. Le refus opposé par le roi de Bithynie à la demande d'un contingent pour la guerre des Cimbres, attendu que les chasses à l'homme organisées par les fermiers d'impôts romains lui avaient rendu les enrôlements impossibles (Diodore, 36, 3), doit nécessairement avoir amené le sénat à inviter le gouverneur d'Asie à arrêter ces rapts humains. La demande adressée par les Siculi au sénat de défendre l'érection de statues au gouverneur pendant la durée de son gouvernement se rattache aux statues élevées à Verrès (Cicéron, *Verr.* 2, 59, 146. c. 60, 148).

(1) C'est ainsi qu'à la suite de l'usage fait de la juridiction criminelle par Verrès en Sicile, les consuls de 682 proposèrent, *ne absentes homines in provinciis rei fierent rerum capitalium* (Cicéron, *Verr.* 2, 39. 42. 60, 147).

(2) En 698, le sénat décide qu'une reconnaissance de dette, indubitablement nulle d'après les lois en vigueur, devra être traitée comme valable par le gouverneur de Cilicie (Cicéron, *Ad Att.* 5, 21, 11 : *Ut qui Ciliciam obtineret uti ex ea syngrapha jus diceret*).

(3) La prière que Cicéron adresse au gouverneur d'Achaïe Ser. Sulpicius de renvoyer à Rome un procès civil de sa compétence, est appuyée par lui d'une lettre du consul alors en fonction à Rome, qui, dans des formes polies, contient un ordre du gouvernement (Cicéron, après les mots cités, note 1 : *Quod quo minore dubitatione facere posses, litteras ad te a M. Lepido consule, non quæ te aliquid juberent... sed quodam modo quasi commendaticias sumpsimus*).

(4) Si un citoyen romain et spécialement si un sénateur agit contre un sujet ou une cité sujette, le gouverneur peut renvoyer ces derniers à se défendre à Rome en personne ou par représentant (Cicéron, *Ad fam.* 13, 26 : *Feceris mihi pergratum, si qui difficiliores erunt, ut rem sine controversia confici nolint, si eos, quoniam cum senatore res est, Romam rejeceris*, et *Ep.* 56).

circonscription (1). Mais il est arrivé une quantité innombrable de fois que de telles députations aient été introduites devant le sénat (VI, 2, p. 341, note 1), et, lorsque les villes de la province d'Asie furent accusées de connivence avec le roi Mithradates, le sénat fit appeler leurs représentants à Rome (2). Le droit du sénat, n'est, cela se comprend de soi, soumis à ce point de vue à aucune restriction ; mais les cités sujettes ne peuvent guère, pour leur part, avoir eu le droit de s'adresser sans autre forme au sénat. Peut-être leur fallait-il, lorsqu'elles voulaient le faire, en informer le gouverneur. Les gouverneurs justes et bienveillants doivent fréquemment n'avoir pas été opposés aux pétitions adressées en haut lieu par les cités ; quant aux autres, ils s'exposaient, en arrêtant les plaintes, à avoir à compter non seulement avec les provinciaux, mais encore avec le sénat. Le sénat peut aussi assurément avoir été interrogé sur le point de savoir s'il voulait recevoir la députation ou répondre à la pétition par écrit (3). Le gouverneur ne doit avoir opposé aucune résistance aux envois d'adresses de loyauté et aux démonstrations de politesse provoqués par la nature des circonstances, et il doit avoir sollicité, suivant les cas, des communications sur la situation de la province (4). Pour les affaires qui excédaient la compétence du gouverneur, l'envoi de légations au sénat n'a sans doute le plus souvent rencontré aucun obstacle. Mais les cités sujettes ont, dans une plus large

(1) Cicéron, *Verr. l.* 2, 67, 162 : *Metellus* (gouverneur de Sicile)... *evocat ad se Centuripinorum magistratus et decem primos.* 3, 28, 68 : *Agyrio magistratus et quinque primi accitu istius evocantur.*

(2) Selon Strabon, 13, 1, 66, p. 614, l'Adramytien Xenoclès parle dans le sénat ὑπὲρ τῆς Ἀσίας, καθ' ὃν καιρὸν αἰτίαν εὔχε Μιθριδατισμοῦ.

(3) C'est la conséquence à laquelle conduit le conseil donné par le Mécène de Dion, 52, 30, à Auguste relativement aux cités de l'empire sans distinction de condition légale : Μήτε πρεσβείαν τινὰ πρὸς σέ, πλὴν εἰ πρᾶγμά τι διαγνώσεως ἐχόμενον (Reimar δεόμενον) εἴη, πεμπέτωσαν · ἀλλὰ τῷ τε ἄρχοντι σφῶν δηλούτωσαν ὅσα βούλονται καὶ δι' ἐκείνου σοὶ τὰς ἀξιώσεις ὅσας ἂν δοκιμάσῃ, προσφερέτωσαν · οὕτω γὰρ οὔτ' ἀναλώσουσί τι, οὔτ' αἰσχρῶς διαπράξονται, ἀλλ' ἀκεραίους τὰς ἀποκρίσεις ἄνευ δαπάνης ἢ καὶ πραγματείας τινὸς λήψονται.

(4) Des communications sont parfois adressées au sénat, relativement aux événements militaires survenus dans la province, par les villes lésées ou exposées (Tite-Live, 41, 6, 7, rapproché de c. 8, 5).

mesure, obtenu des réponses concrètes du sénat (1) et formé devant lui des réclamations relativement aux actes mêmes du gouverneur, comme firent par exemple celles de Sardaigne au début du VII[e] siècle contre une réquisition d'effets d'habillement (2). Il était tout à fait habituel que plainte fût portée au sénat des actes du gouverneur qui motivaient une poursuite civile ou criminelle devant les tribunaux de Rome (3).

Le gouverneur ne présente au sénat de compte rendu en forme de ses actes ni pendant la durée de ses fonctions ni après leur expiration; il est seulement obligé, comme tous les généraux, à porter officiellement (*publice*) à la connaissance du sénat les faits militaires (4).

---

(1) Sur la réponse donnée par le sénat aux Oropiens et aux Adramytiens dans leurs différends avec les publicains déjà soumis au gouverneur (Cicéron, *Ad Q. fr.* 1, 1, 11, 33), cf. p. 423, note 4. — Lorsque, dans la période antérieure à Sulla, les Andriens statuent sur les affaires des Adramytiens, en vertu des ἀναπεμφθέντα [δόγματ]α ὑπὸ Γναίου Αὐφιδίου Γναίου υἱοῦ τοῦ ἀντιστρατήγου (*C. I. Gr.* 2349 *b*), les Adramytiens ne paraissent pas s'être adressés au sénat, mais le gouverneur avoir demandé au sénat des instructions relativement à ces procès et les avoir ensuite communiquées à la cité intéressée. — La délibération rapportée par Tacite, *Ann.* 3, 60, sur le droit d'asile des villes d'Asie, de Chypre et de Crète, parmi lesquelles il n'y en a que peu à être autonomes, est à la vérité représentée par lui comme une *imago antiquitatis*, et avec raison en ce sens que le sénat apparaît encore là comme l'autorité administrative supérieure; mais néanmoins cette réglementation, s'étendant à trois provinces et réclamant des mesures symétriques de la part de l'autorité la plus élevée, a certainement été exceptionnelle.

(2) Plutarque, *C. Gracch.* 2.

(3) Il n'y a pas besoin de citer de preuves de pareilles plaintes au sénat, (cf. par exemple Val. Max. 5, 8, 3, et Tite-Live, *Ep.* 54; Aulu-Gelle, 15, 14; Asconius, *In tog. cand.* p. 85); elles préparent souvent l'action fondée sur les exactions ou suivent leurs cours à côté d'elle. Il n'est dit nulle part et il n'est pas vraisemblable que la cité sujette ait eu besoin de l'autorisation du gouverneur en exercice pour l'envoi d'une pareille députation; car, lorsque ces institutions se fixèrent, le sénat n'était aucunement indifférent à la bonté du gouvernement et il avait encore moins tendance à affranchir les divers magistrats de son contrôle. Des expressions comme celles de Cicéron, *Verr.* 2, 64, 156 : (*Siculi*) *cum a prætore prohiberentur, a quattuor quæstoribus impedirentur, omnium minas atque omnia pericula præ salute sua levia duxerunt*, impliquent aussi que les magistrats n'avaient pas de moyens de contrainte directs.

(4) P. 318. Un compte-rendu officiel (*publice scribere* : Cicéron, *Verr.* 5, 4, 9. *Ad fam.* 5, 7, 1. 15, 3, 2) n'est exigé que dans ce cas; les lettres souvent citées des gouverneurs au sénat, telles que nous en possédons *Ad fam.*



Nous avons déjà expliqué que, sous le Principat, l'immixtion de l'administration supérieure impériale fut plus précoce et plus énergique dans le gouvernement des provinces du sénat que dans celui de l'Italie (1).

15, 1, 2, de Cicéron, gouverneur de Cilicie, en date de l'an 703, sont communément des rapports militaires. Cf. Suétone, *Cæs.* 56 : *Epistulæ quoque ejus ad senatum extant, quas primus videtur ad paginas et formam memorialis libelli convertisse, cum antea consules et duces nonnisi transversa charta scriptas mitterent.* Il abandonna par conséquent l'ancien usage de placer, pour les lettres au sénat, la feuille de travers, de telle sorte que les lignes fussent écrites dans le sens de la largeur du rectangle, et il écrivit de la manière ordinaire, dans le sens de la longueur et par colonnes. La *lex repetundarum* et la loi agraire sont écrites selon le premier système ; le système des colonnes ne s'est introduit que plus tard.

(1) V. tome V, la théorie de l'*Imperium* du prince, sur cet *imperium* dans les provinces sénatoriales. Le sénatus-consulte sur la constitution d'une fête annuelle à Pergame, *C. I. L.* III, *suppl.* 7086, est accompagné d'un [κεφαλαῖον ἐκ τ]ῶν Καίσαρος ἐντολῶν ; par conséquent, Trajan a déjà adressé des *mandata*, au moins pour le cas spécial, aux gouverneurs de provinces du sénat.

NOMINATION DES MAGISTRATS ET EXTENSION DE LEUR COMPÉTENCE.

C'est le peuple qui détermine par une loi la compétence et par une élection la personne des magistrats. Le sénat ne peut faire ni de lois ni d'élections. Nous allons exposer ici les empiètements faits par le sénat dans ce domaine qui lui était régulièrement fermé, en partant de la division tripartite des magistratures, tirée du caractère général ou spécial des lois sur lesquelles elles se fondent, en magistratures ordinaires permanentes, telles que le consulat et la questure, en magistratures ordinaires non-permanentes, telles que la dictature, et en magistratures extraordinaires (1). L'extension de la durée légale des pouvoirs du magistrat et l'élargissement de leur compétence légale équivalent théoriquement et, pour les points essentiels, pratiquement à la nomination de magistrats; nous les étudierons également ici. Il suffira d'ailleurs le plus souvent de récapituler brièvement des développements déjà présentés.

La situation du sénat par rapport à l'élection des magistrats ordinaires.

Le sénat ne s'immisce pas dans la nomination des magistrats ordinaires et permanents. Le magistrat compétent a l'obligation

---

(1) V. tome I, la théorie de la Magistrature et des Pouvoirs des magistrats, sur le caractère ordinaire ou extraordinaire de la magistrature.



légale d'ouvrir les comices à cette fin et n'a ni le pouvoir ni le droit de demander au sénat s'il doit accomplir cette obligation. Relativement à la capacité, c'est encore le magistrat qui statue avec l'assistance de son conseil (1). Il n'y a qu'à la fixation des dates et des modalités accessoires des comices électoraux que le sénat a, comme nous l'avons déjà vu (p. 400), fréquemment participé. — Quant à la compétence, qui reste encore en général à déterminer après l'élection, le sénat n'a pas eu d'action pour les censeurs et les édiles (2), ou du moins rien ne nous est rapporté pour eux d'une telle action ; il en a eu une sur les compétences militaires des consuls et plus tard des proconsuls et sur les compétences judiciaires ou militaires des préteurs et plus tard des propréteurs ou des proconsuls nominaux et enfin sur celles des questeurs (3). Mais il a déjà été question de cette répartition d'attributions relative spécialement au commandement soit à propos des différentes magistratures, soit à propos de l'influence du sénat sur les affaires militaires (p. 288 et ss.).

Participation du sénat à l'élection des magistrats non-permanents :

Le sénat se comporte autrement par rapport à la nomination des magistrats ordinaires mais non permanents, à l'établissement de la dictature, probablement insérée dans la constitution dès la fondation de la République, et du tribunat militaire constitué en magistrature supérieure, qui est contemporain ou qui date tout moins des premiers temps de la République (4). Les questions de savoir s'il faut nommer un dictateur, s'il faut élire pour l'année suivante des tribuns militaires ou des consuls, sont mises sur la même ligne que celles précédemment discutées de savoir s'il faut lever l'armée ou l'impôt civique. Elles n'ont jamais été soumises aux comices et ne peuvent leur être soumises ; car les deux institutions sont

(1) V. tome II, la théorie de la Déclaration et de la Capacité des magistrats, sur la définition de la capacité d'être magistrat.

(2) V. tome I, la théorie de la Collégialité, sur le tirage au sort, et, tome IV, les théories de la Censure et de l'Édilité, sur la division des attributions.

(3) V. tome IV, la théorie de la Questure, sur la détermination des provinces des questeurs.

(4) V. tome III, le début des théories de la Dictature et du Tribunat consulaire.

sanctionnées par une loi générale ou par une coutume en tenant lieu. Ce sont là des actes extraordinaires, pour lesquels il faut, dans le système des institutions romaines, que le concours du sénat ait été usité de tout temps et pour lesquels sa consultation préalable a, comme dans d'autres domaines, dû prendre progressivement le caractère d'un avis nécessaire et obligatoire.

C'est aussi ce que nous voyons. L'introduction de la dictature dépend, à toutes les époques, en droit, seulement du consul; mais, à l'époque récente, il n'exerce son droit que sur l'invitation du sénat; de plus, quand il reçoit une telle invitation, il y résiste souvent, mais il finit toujours par s'y conformer (1). L'interrogation préalable du sénat a donc là constitué l'usage dès le principe et elle y a dans le cours des temps changé son caractère facultatif pour un caractère obligatoire. Nulle part le sénat n'a plus approché du droit de nommer les magistrats qui lui est constitutionnellement dénié que dans la forme récente de cette institution, du reste alors déjà dépouillée de sa portée politique essentielle. Le consul qui procède à la nomination se fait désigner le dictateur par le sénat qui n'intervient pas ailleurs dans les questions de personnes, et par ce en particulier du dictateur;

(1) V. tome III, la théorie de la Dictature. Nous trouvons la dictature ainsi organisée dans les annales dignes de foi du VI[e] siècle. Les anciennes relations ont été travaillées sur le même modèle et elles représentent toujours le dictateur comme nommé sur l'ordre du sénat, mais elles transportent là comme partout les choses modernes dans une époque où la magistrature était encore sûrement plus libre. Tite-Live dit expressément qu'en droit le consul n'était pas obligé de consulter le sénat, 4, 57, 5, où, après que le sénatus-consulte a été paralysé par intercession, le consul déclare qu'il n'a pas besoin d'un sénatus-consulte pour la nomination et que le sénatus-consulte annulé *(auctoritas)* lui suffit, et c'est confirmé par l'autre récit de Tite-Live, 4, 26, où les tribuns menacent d'arrestation le consul qui se refuse à la nomination d'un dictateur souhaitée par le sénat. Willems, 2, 240, émet, il est vrai, l'hypothèse bizarre que la loi constitutive de la dictature aurait attribué la nomination du dictateur au sénat par une clause spéciale: il oublie là comme dans tout son livre le rôle consultatif originaire du sénat. Il violente le premier récit pour l'entendre en ce sens qu'une intercession n'aurait pu être dirigée contre un pareil sénatus-consulte; et il considère la menace des tribuns d'emprisonner le consul comme une preuve que le refus du consul était illégal, tandis qu'il résulte uniquement de là qu'il mécontentait les tribuns.



moyen le sénat a, pendant la guerre d'Hannibal, institué dans les buts qu'il a voulus des magistrats supérieurs en dehors des comices (1). L'usage de la magistrature fait ainsi, contrairement à l'essence de la République, en a du reste aussitôt entraîné la suppression complète.

des tribuns militaires consulaires.

Pour les tribuns consulaires aussi, nos annales attribuent au sénat le soin de décider s'il faut en élire ou élire des consuls (2). A la vérité ces détails intercalés dans des récits amplifiés n'appartiennent pas à la tradition proprement dite ; mais ils sont cependant probants pour la notion de droit public de la magistrature.

Situation du sénat par rapport à l'élection des censeurs.

C'est au contraire une question de savoir si la censure rentre dans la même classe. Notre tradition n'a aucune connaissance de ce que les consuls, auxquels incombe la fixation des comices qui nomment les censeurs (3), prennent à ce sujet le consentement du sénat (4). Il n'est pas fait davantage allusion à une autorisation du sénat pour l'exercice des fonctions de censeurs, soit dans les intervalles des censures, soit depuis la suppression de fait de la censure par Sulla (5). D'après cela, surtout en face

(1) V. tome III, la théorie de la Dictature, sur le droit de proposition du sénat et sur la compétence spéciale du dictateur.

(2) V. tome III, la théorie du Tribunat consulaire, sur la relation du tribunat consulaire et du consulat.

(3) V. tome IV, la théorie de la Censure, sur le mode d'élection des censeurs.

(4) Si le sénat résout, le 1er janvier 540, *ut consules sortirentur compararentve inter se, uter censoribus creandis comitia haberet, priusquam ad exercitum proficiscerentur* (Tite-Live, 24, 10, 2) et s'il rappelle, en 565, un des consuls pour les élections, *nam... censores quoque placere creari* (Tite-Live, 37, 50, 7), cela prouve seulement une chose qui n'avait pas besoin de preuves, à savoir que le sénat pouvait inviter les consuls à provoquer un cens, mais cela ne prouve pas du tout que ce fut même simplement la règle générale de soumettre cette question au sénat.

(5) Cicéron, *Verr. l.* 1, 50, 130 : *Cum C. Octavius C. Aurelius cos.* (679) *ædes sacras locavissent neque potuissent omnia sarta tecta exigere neque ii prætores, quibus erat negotium datum C. Sacerdos et M. Cæsius, factum est senatus consultum, quibus de sartis tectis cognitum et judicatum non esset, uti C. Verres P. Cœlius prætores* (680) *cognoscerent et judicarent.* Les preuves invoquées en sens contraire par Willems, 2, 374, peuvent être citées ici comme exemple. « Il n'est pas vrai de dire avec Mommsen, que la réforme de Sulla abolit la censure et transféra aux consuls les locations censoriennes ». A l'endroit cité, *Staatsrecht*, II, 325 = 3e éd. 336, j'ai dit textuellement le contraire,

des fréquentes mentions de la censure, les consuls ne peuvent guère avoir été obligés de consulter le sénat avant de fixer un jour pour l'élection des censeurs. D'un autre côté, l'acte du recensement, qui remonte à l'époque royale, peut avoir eu primitivement un caractère permanent. Selon toute apparence, il a été autrefois périodique avec des intervalles fixes (1) et il n'a perdu sa périodicité que par une mise en pratique irrégulière. En ce cas, la nomination des censeurs constituait, pour les consuls, qui étaient en fonction l'année de l'expiration de la période, un devoir de leur charge, tout comme l'élection de ceux qui devaient leur succéder à eux-mêmes dans leur magistrature annale, et le sénat ne pouvait pas non plus être consulté sur elle.

Prorogation.

La prolongation de la durée légalement attribuée aux pouvoirs du magistrat, qui n'est au fond rien autre chose qu'une nouvelle concession de la même magistrature, dépend, en droit, du peuple. Mais nous avons déjà expliqué (p. 296 et ss.) que le pouvoir de l'accorder, au moins lorsque le promagistrat devait agir à côté du véritable magistrat et comme son auxiliaire, passa au sénat dans le territoire *militiæ* dans le courant du v[e] siècle. Dans le territoire *domi*, où cette prolongation se restreint à la censure (2), elle est également prononcée par lui.

Rôle préparatoire du sénat dans l'institution de magistrats extraordinaires.

Le sénat n'influe sur la nomination des magistrats extraordinaires qu'en ce qu'il délibère préalablement avec le ma-

---

à savoir que théoriquement Sulla n'a pas supprimé la censure. « Car d'une part les locations consulaires de 75 sont motivées par un sénatus-consulte spécial. » Dans le texte de Cicéron, *Verr.* 3, 7, 18, invoqué dans ce sens, il n'est pas dit que le sénat ait provoqué ces locations, mais qu'il a permis aux consuls de les faire avec des règles modifiées. « D'autre part, le texte du s. c. de Asclep. prouve que la réforme toute récente de Sulla ne s'était pas occupée de cette matière car il s'y trouve : [*Magistratus*] *nostri queiquomque Asiam Eubœam locabunt.* » J'ai dit précisément moi-même que Sulla n'a pas rendu de loi sur cette matière, mais que l'intervention supplémentaire des consuls a été rendue permanente par la disparition pratique des censeurs ; et le sénatus-consulte le confirme en ne déterminant pas les magistrats qui feront la location, en ne nommant pas les *censores consules prætoresve* comme la loi agraire.

(1) V. tome IV, la théorie de la Censure, sur la durée de validité des décisions du censeur.

(2) V. tome IV, la théorie de la Censure, sur sa prorogation.

gistrat qui la propose la loi spéciale nécessaire, non pas forcément, mais habituellement, comme toute autre loi, et en ce qu'il autorise ce magistrat à la proposer. Quant au fond, le sénat, à l'époque où sa domination est établie, a plus solidement sous sa main les actes accomplis par des magistrats spéciaux, en particulier les assignations de terres et les fondations de colonies (1), que ceux qui rentrent dans la compétence des magistrats ordinaires. Sous le Principat encore, la nomination de l'empereur, qui rentre théoriquement dans ce domaine, n'est accomplie par les comices qu'en vertu d'un sénatus-consulte qui règle la compétence de l'empereur et détermine légalement l'étendue de ses droits (2).

Extension de compétence.

L'extension de compétence équivaut à la prolongation de compétence et par conséquent le sénat ne peut charger aucun magistrat d'un acte étranger à ses pouvoirs légaux. La ligne de démarcation qui sépare la concession d'une compétence inexistante de la détermination d'une compétence existante a été observée par le sénat dans la période antérieure à Sulla. Le sénat a contribué à la seconde dans la mesure la plus étendue et a élargi le plus possible une limite également difficile à tracer en théorie et en pratique. Mais il n'a cependant conféré à un magistrat supérieur aucune fonction qui fut en dehors de l'*imperium* (3) et il a encore bien moins concédé l'*imperium* à un magistrat ne le possédant pas.

Les légats du sénat ne sont pas des magistrats.

Il n'y a donc pas de magistrats nommés par le sénat. Les envoyés du sénat ne sont pas des magistrats et ils ne sont pas nommés par le sénat : après que le sénat a décidé leur envoi et leur nombre, ils sont désignés en général par le président ou

(1) V. tome IV, la section des Magistrats *agris dandis adsignandis* et *coloniæ deducendæ*, sur leur création en vertu d'une loi spéciale.

(2) V. tome V, la théorie de la Puissance tribunicienne du prince, sur la loi d'investiture de Vespasien.

(3) La construction par le préteur Q. Marcius Rex en 610, en vertu d'un sénatus-consulte, de l'aqueduc qui porte son nom (v. tome IV, la théorie de la Censure, sur la représentation des censeurs par les consuls et les préteurs, et celle des Magistrats auxiliaires chargés de constructions, sur les aqueducs) se rattache peut-être à l'administration légale des affaires censoriennes par les magistrats supérieurs en l'absence de censeurs.

en tout cas par le sort. Nous n'avons pas à répéter ici que, spécialement dans les deux derniers siècles de la République, les relations avec l'étranger ont été mises pour une bonne partie entre les mains de députés envoyés aux informations, que les légats du sénat adjoints au gouverneur ont eu leur part bien déterminée à son commandement et à l'exercice de ses pouvoirs. Il n'y a pas d'autre trace de l'attribution d'une compétence en forme quelconque que l'attribution exceptionnelle et rare faite aux légats envoyés aux informations d'un commandement militaire pour le cas de guerre (*legati cum auctoritate*) (1). L'*imperium* accordé aux légats permanents du sénat, en leur qualité de plus hauts auxiliaires officiels du gouverneur, à la fin de la République et sous le Principat, ne leur vient pas du sénat, mais d'un mandat du magistrat auquel ils sont attachés, et par conséquent il ne fait au sens propre que se rencontrer chez la même personne avec la légation conférée par le sénat (2). Si la situation de ces auxiliaires se relève sous le Principat, de telle sorte que les commandements les plus importants sont occupés par des légats et qu'ils se trouvent en fait au haut de la hiérarchie des magistrats, cela tient à la centralisation du commandement dans la personne du prince, qui donne à ses auxiliaires les plus élevés une puissance supérieure à celle des magistrats proprement dits de l'empire.

Nomination des magistrats extraordinaires par le sénat depuis Sulla.

L'institution des légats ne heurte donc pas le principe que le sénat ne nomme pas de magistrats, et on ne peut relever aucune dérogation à ce principe dans la période antérieure à Sulla. Mais il en est tout autrement pour l'époque plus récente. Dans la République postérieure à Sulla, les magistrats extraordinaires sont nommés, suivant le flux et le reflux de la domination des partis, tantôt par le peuple et tantôt par le sénat, et cela subsiste sous l'Empire en ce sens que, tandis que l'élection des magistrats ordinaires reste aux comices de l'époque, les nominations

(1) V. tome IV, la théorie des Légats du sénat, sur leur commandement.
(2) V. tome IV, la théorie des Magistrats militaires auxiliaires, sur les particuliers commandant en sous-ordre et, tome III, celle des gouverneurs des provinces, sur les *proconsules*, *legati Augusti pro prætore*.

extraordinaires de magistrats d'ailleurs reléguées à un plan fort inférieur, sont, à l'exception de celles des princes, faites par un sénatus-consulte (1). La liste des pouvoirs de cette espèce est ouverte par ceux de Pompée de 673 et de 677 (2). D'autres positions officielles conférées par le sénat dans les commencements de l'Empire concernent la construction des routes, le partage des grains, la détermination des possessions immobilières du peuple et la réforme du trésor (3). L'augmentation du nombre des postes sacerdotaux opérée par sénatus-consulte présente le même caractère (4). L'*imperium* a également été, à cette époque, conféré au questeur par simple sénatus-consulte certainement lors de l'envoi de Cn. Piso en Espagne en 690 (5), et peut-être bien d'autres fois. Il n'y a pas là une série d'empiètements, mais un changement de principe constitutionnel, qui fut bien attaqué par les adversaires du gouvernement de Sulla, mais qui fut expressément reconnu par les institutions d'Auguste; car les magistrats extraordinaires de cette catégorie mettent dans leur titre, dès les derniers temps de la République, mais surtout sous l'Empire, l'addition *ex senatus consulto* et revendiquent ainsi pour le sénat le droit de nommer des magistrats extraordinaires (6).

(1) V. tome IV, la théorie des Magistrats auxiliaires, sur ceux de l'Empire.

(2) V. tome IV, la théorie des Magistrats extraordinaires militaires, sur la concession des fonctions par une loi. Cf. tome VII, p. 315 et ss. Le sénat semble aussi apparaître à cette époque comme constructeur (p. 352, note 2).

(3) V. tome IV, la théorie des Magistrats auxiliaires chargés de constructions, sur les *curatores viarum*, celles des Magistrats auxiliaires préposés aux grains, sur les *præfecti frumenti dandi*, celle des Magistrats extraordinaires chargés de l'émission de monnaies et de prêts publics, sur les commissions relatives à l'ærarium de l'Empire, et tome V, la théorie du Patrimoine et des caisses de l'État, sur la termination.

(4) V. tome V, la théorie des Sacerdoces impériaux, sur les nominations extraordinaires.

(5) V. tome IV, la théorie des Magistrats militaires auxiliaires, sur l'*imperium* du questeur,

(6) Cf. tome IV, la même théorie, *loc. cit.* et sur les magistrats auxiliaires de l'empire. Même dans des tournures comme celle de Tite-Live, 26, 2, 1: *Imperio non populi jussu, non ex auctoritate patrum dato*, il est difficilement fait allusion à la prorogation ; car cette dernière est plutôt regardée, bien qu'incorrectement, comme un commandement donné *populi jussu ;* c'est la situation du sénat postérieur à Sulla dont il s'agit là par anticipation.

Election des magistrats ordinaires par le sénat sous le Principat.

La nomination des magistrats ordinaires elle-même a passé au sénat dès les premiers temps de l'Empire. Le vote sur les personnes est absolument étranger à l'organisation du sénat de la République (p. 230), et il n'a même guère été fait usage de ce mode de nomination pour les nombreuses magistratures et pseudo-magistratures ordinaires nouvellement organisées par Auguste (1). Mais immédiatement après la mort d'Auguste, en l'an 14 après J. C., le pouvoir électoral et la dénomination de *comitia* ont passé au sénat par une décision de Tibère, et les choses sont restées ainsi (2). Cette décision n'a pas été étendue aux nominations de magistrats extraordinaires, qui tiennent d'ailleurs de moins en moins de place sous le Principat; nous avons déjà dit que la nomination du prince demeura probablement aux comices populaires sous réserve de sa préparation par un sénatus-consulte, et que les autres magistrats extraordinaires qui pouvaient encore se rencontrer étaient bien nommés par le sénat, mais que ce n'était pas par une élection, tandis que les élections sénatoriales de magistrats ne sont jamais considérées comme un *senatus consultum*. Elles restèrent limitées au cercle des magistratures et des sacerdoces ordinaires empruntés à la République (3). Les barrières apportées à la li-

(1) Auguste fit un essai de ce mode d'élection lorsqu'il transféra la surveillance de l'Ærarium à des ex-préteurs : mais, la brigue illicite s'étant manifestée là de la pire façon, il revint immédiatement au tirage au sort (v. tome IV, la section des *Quæstores urbani*, sur les *præfecti ærarii* d'Auguste et sur les *prætores ærarii*).

(2) VI. 1, p. 397 ; cf. tome V, la théorie de la Nomination des magistrats, sur l'élection par le peuple sous le Principat. Pline, *Ep.* 2, 9, appuie la candidature d'un sénateur qu'il a précédemment recommandé à l'empereur pour les élections des questeurs et qui se présente au tribunat, *quem nisi obtinet in senatu, vereor ne decepisse Cæsarem videar*, et il décrit les peines qu'il se donne pour lui : *Prenso amicos, supplico, ambio, domos stationesque circumeo, quantumque vel auctoritate vel gratia valeam, precibus experior*. Tacite, *Ann.* 4, 2 : *Neque senatorio ambitu abstinebat* (Séjan) *clientes suos honoribus aut provinciis ornandi*. 14, 28 : *Comitia prætorum arbitrio senatus haberi solita quod acriore ambitu exarserant, princeps composuit, tres qui supra numerum petebant legioni præficiendo*. 15, 19. Suétone, *Vesp.* 5. *Vita Marci*, 10 : *Comitiis etiam usque ad noctem frequenter interfuit*. Mécène dans Dion, 52, 20, recommande la suppression totale de l'attribution des magistratures à l'élection et la nomination de tous les magistrats par l'empereur.

(3) V. tome III, la théorie du Grand Pontificat, sur la nomination aux sacerdoces.



berté des choix populaires soit par la vérification des conditions d'éligibilité par l'empereur concourant avec celle des consuls, soit par son droit de *commendatio* (1), ne continuèrent pas seulement à exister ; elles furent encore renforcées par l'extension au consulat de la commendation impérative de l'empereur, réalisée probablement sous Néron, et par l'usage, exclusif de toute action pratique du sénat, qui fut fait de cette commendation par rapport à la plus haute magistrature ordinaire républicaine (2). La procédure suivie dans ces élections semble, autant que nous la connaissons, ne s'être guère écartée de celle des élections faites par le peuple. Tandis que les élections populaires n'étaient précédées d'aucun débat réglé sur les mérites ou les démérites des candidats, et qu'un tel débat était peut-être interdit par la loi (VI, 1, p. 451), les candidats étaient discutés dans le sénat avant le vote, et des témoignages étaient produits pour ou contre leur bonne renommée (3). — Il n'est question nulle part de classes de vote ; selon toute apparence il n'y en avait pas. — Les votes étaient en général exprimés verbalement ; nous avons déjà expliqué (p. 184) que l'on a quelquefois essayé du vote écrit, mais que les inconvénients en ont apparu comme encore moins supportables que ceux de la procédure ordinaire. On n'arriva pas plus à réprimer la brigue

(1) V. tome V, la théorie de la Nomination des magistrats, sur la vérification de l'éligibilité par le prince et sur le droit de commendation.

(2) V. tome V, la même théorie, sur le Consulat. Les mots que le biographe de l'empereur Aurélien met dans la bouche de l'empereur Valérien (c. 13) : *Te consulem hodie designo, scripturus ad senatum, ut tibi deputet scipionem, deputet etiam fasces, hæc enim imperator non solet dare, sed a senatu, quando fit, consul accipere*, se rapportent, si tant est qu'il faille en tenir compte, exclusivement aux insignes conservés dans le temple de Jupiter (v. tome I, la section du Costume de paix des magistrats, sur les vêtements de pourpre du triomphateur).

(3) Pline, *Ep.* 3, 20 : *Supersunt senes, ex quibus audire soleo hunc ordinem comitiorum : citato nomine candidati silentium summum ; dicebat ipse pro se, explicabat vitam suam, testes et laudatores dabat vel eum, sub quo militaverat vel eum cui quæstor fuerat vel utrumque si poterat, addebat quosdam ex suffragatoribus : illi graviter et paucis loquebantur. Plus hoc quam preces poterat. Nonnumquam candidatus aut natales competitoris aut annos aut etiam mores arguebat. Audiebat senatus gravitate censoria. Ita sæpius digni quam gratiosi prævalebant.*



illicite, à empêcher de mendier les voix par des repas ou des présents dans les élections faites par l'aristocratie (1) qu'autrefois dans celles de la plèbe, en face des petites ambitions d'alors qu'en face des grandes ambitions d'autrefois. Ce système donne une expression tangible à l'idée, transmise de la constitution de Sulla au Principat, de substituer le sénat aux citoyens, de faire passer la souveraineté du peuple à ses représentants. Les comices du sénat sont encore ce qu'avaient été ceux du peuple, un acte politique, la nomination des magistrats de l'empire. Ce fut seulement lorsque l'ancien gouvernement républicain fut complètement supprimé par l'établissement de celui de Dioclétien, qu'ils se transformèrent en élections municipales de la capitale et qu'ils acquirent par suite une liberté d'action plus grande et une sphère d'application plus étendue. En laissant de côté les consuls ordinaires, que l'empereur nomme à cette époque, le système de la *commendatio* disparaît désormais pour les consuls complémentaires et pour les autres magistrats de la capitale, et leurs élections sont accomplies par le sénat tout comme celles des magistrats municipaux par les décurions (2).

Les fonctionnaires impériaux.

Aucune influence n'a été donnée au sénat sur le choix des fonctionnaires impériaux. En tant que ces positions exigent juridiquement le siège sénatorial, ou même une classe hiérarchique sénatoriale, le droit non pas d'y nommer, mais de rendre capable d'y être nommé a passé au sénat avec les comices

(1) Pline, *Ep.* 6, 19 : *Proximis comitiis honestissimas voces senatus expressit : « Candidati ne conviventur ! » « Ne mittant munera ! » « Ne pecunias deponant ! », ex quibus duo priora tam aperte quam immodice fiebant, hoc tertium, quamquam occultaretur, pro comperto habebatur.* A la suite de cela, Trajan intervient sur la prière du sénat : *Sumptus candidatorum fœdos illos et infames ambitus lege restrinxit.* Dion, 78, 28. Cf. p. 451, note 2.

(2) V. tome V, la théorie de la Nomination des Magistrats, sur les élections du IVe siècle.



électoraux. L'élection à la préture ouvre le proconsulat prétorien sauf la détermination du sort; elle ouvre de même toutes les fonctions impériales accessibles seulement aux préteurs sauf la détermination par le prince; le sénat concédant la classe hiérarchique, il a par là une part indirecte, mais qui n'est pas sans portée, à l'attribution des magistratures. Mais le sénat n'a été directement consulté que par l'empereur Hadrien pour la composition du tribunal impérial de l'empire (1) et par l'empereur Alexandre Sévère pour la nomination du préfet de la ville et des commandants de la garde (2). Quand, au IIIe siècle, la dyarchie devint vacillante, il est arrivé, selon que l'autorité de l'empereur ou celle du sénat a prévalu, que tous les gouvernements de province ont été concédés par l'empereur ou que le sénat été consulté sur tous (3).

Déposition des magistrats.

Le peuple peut assurément déposer les magistrats, quoiqu'il fasse par là plutôt un abus qu'un usage de son omnipotence théorique (4). Ce pouvoir fait défaut au sénat (5) sauf une réserve : dans le dernier siècle de la République, le sénat peut, ainsi

(1) V. tome V, la théorie du Conseil de l'empereur.

(2) *Vita*, 19 : *Præfectum prætorii sibi ex senatus auctoritate constituit. Præfectum urbi a senatu accepit.* Cf. tome V, le chapitre de l'*Imperium* du prince, sur les *præfecti prætorio*, et celui de l'administration de la ville de Rome, n° 4, sur la nomination du *præfectus urbis*.

(3) V. tome III, la théorie des Gouverneurs de province, sur la nomination des gouverneurs au IIIe siècle.

(4) V. tome II, la théorie des Formes de la retraite et de la déposition des magistrats, sur leur abrogation.

(5) Quand un sénatus-consulte « écarte », *circumscribit* un tribun (César, *B. c.* 1, 32: *Prædicat credulitatem et insolentiam in circumscribendis tribunis plebis;* Cicéron, *Ad Att.* 7, 9, 2 : *Tribunus pl. senatum impediens aut populum incitans notatus* — cf. p. 272, note 2 — *aut senatus consulto circumscriptus aut sublatus aut expulsus*), cela signifie exclusivement qu'il n'a pas été tenu compte de son intercession constitutionnelle. Cf. sur ce langage, Cicéron, *Phil.* 13, 9, 19. *Verr. l.* 1, 16, 43. *De fin.* 3, 9, 1.

que nous le verrons plus loin, lorsqu'il proclame la loi martiale, suspendre les magistrats supérieurs qui lui déplaisent — L'époque de la retraite des magistrats est aussi fixée par la loi, et le sénat ne peut légalement la devancer. Mais, le magistrat ayant le droit de se retirer avant le terme, le sénat en tire le pouvoir de le prier de se démettre (1). C'est un moyen d'action qui a joué son rôle parmi ceux dont le sénat dispose en face de la magistrature; pourtant il en a fait un usage relativement discret. Jamais il n'a motivé une pareille invitation par des considérations politiques ou militaires; il a toujours exclusivement invoqué le déplaisir des dieux. Le magistrat a en outre été, de tout temps, libre de donner suite à une telle invitation ou de ne pas le faire. Aussi le sénat n'a-t-il plus fait aucun usage de ce droit à l'époque moderne, depuis que les motifs religieux ne faisaient plus impression.

---

(1) V. tome II, la théorie des Termes de la magistrature, sur le caractère nécessairement à terme des magistratures de la République, et celle des Formes de la retraite de la déposition des magistrats, sur la retraite avant le terme.

LÉGISLATION.

Lois générales et lois spéciales.

Les actes officiels ordinaires et extraordinaires sont, les premiers normalement, les seconds sous certaines conditions, prévus par les lois de l'État. La magistrature et le sénat n'ont d'autre pouvoir que celui d'appliquer les lois. Tout acte des magistrats qui ne s'appuie pas sur une loi constitue une contravention aux institutions légales, et il reste tel, même quand le sénat y a concouru : en principe, il faut toujours pour lui le consentement du peuple, c'est-à-dire une loi nouvelle (VI, 1, p. 356).

Ce principe rigoureux a, dans son application pratique, reçu des modifications importantes, qui se rattachent essentiellement à ce que la loi peut, au point de vue romain, ou bien poser une règle générale s'étendant à tous les cas semblables ou bien viser exclusivement un cas isolé. En principe, les deux catégories de lois sont égales. Le règlement d'une hypothèse particulière par dérogation aux règles générales existantes n'est pas quelque chose d'extérieur à la législation ; c'en est une partie intégrante. Les cas les plus anciens et les plus importants de résolution du peuple, l'adrogation, le testament, la déclaration de guerre rentrent dans cette catégorie. Mais le magistrat peut se trouver dans le cas de s'écarter d'une prescription générale,

même sans loi spéciale, et cet acte théoriquement contraire à la loi peut-être validé comme nécessaire ou licite d'après la situation de fait. Si cela a lieu, il est toujours regardé comme une anomalie et ne fait jamais règle lui-même. C'est là le fondement du principe déjà étudié, selon lequel il ne faut pas toujours interroger le peuple pour une dispense d'une loi, mais il faut toujours l'interroger pour l'établissement d'une loi nouvelle (VI, 1, p. 385, note 1). Nous allons ici d'abord répondre à la question de savoir à quelles conditions la magistrature peut omettre exceptionnellement d'appliquer une loi et quel rôle joue alors le sénat; puis nous finirons en expliquant jusqu'à quel point le sénat peut poser des règles législatives générales.

Concours du sénat à la dérogation faite à la loi en cas d'urgence.

La dérogation à la loi étant un empiètement que le magistrat ne peut se permettre qu'en cas de force majeure et étant en toute circonstance un acte extraordinaire, ce magistrat doit, d'après les principes généraux, s'appuyer, pour y procéder, sur l'autorité du sénat, si la situation le permet. L'origine de cette pratique se rattache sans doute aux cas pressants, où l'on ne pouvait avoir à temps la coopération du peuple, tandis que l'on pouvait avoir celle du sénat qui était toujours en permanence (p. 90). Par exemple, si l'ennemi était entré dans le pays, il fallait probablement néanmoins que la déclaration de guerre fût soumise au peuple (VI, 1, p. 391). Le dictateur nommé avait besoin de la permission du peuple pour monter à cheval (1). Le peuple seul pouvait accorder l'impunité au complice d'un crime disposé à le dénoncer (p. 269). Le sénat, qui délibérait préalablement sur les projets de lois, ne faisait que son devoir en autorisant le magistrat à les mettre à exécution avant le vote et à demander ensuite au peuple sa ratification et son absolution (VI, 1, p. 385, note 2). Sans discussion possible, ces actes appartiennent à ceux pour lesquels la consultation du sénat déchargeait la responsabilité du magistrat dès l'époque la plus ancienne et dans lesquels

(1) V. tome III, la théorie de la Dictature, sur le caractère de général du dictateur.



à l'inverse la non-consultation du sénat engageait sa responsabilité, où par conséquent le sénatus-consulte a été le plus tôt quelque chose de plus qu'un avis.

Dans la période antérieure à Sulla, le sénat n'a, selon toute apparence, prétendu à aucun autre pouvoir qu'à celui de prononcer des exceptions isolées à la loi dans des circonstances pressantes et sous réserve de la ratification du peuple, tandis que, dans les cas qui n'étaient pas urgents, le peuple était consulté sur la dispense. Les exemples peu nombreux de dispenses prononcées par sénatus-consulte antérieurement à Sulla, en particulier ceux qui se rapportent à la dispense du délai de 24 jours exigé pour l'annonce des comices (VI, 1, p. 432, note 9) et à la promesse d'impunité faite au coupable qui dénoncerait ses complices (p. 269), peuvent tous facilement être ramenés à l'idée d'urgence. Le droit d'exempter de certaines règles générales, par exemple de celles qui limitent les honneurs funèbres (1), peut, pour la même raison, avoir appartenu de tout temps au sénat. Au contraire, dans la période postérieure à Sulla et sous le Principat, le sénat délie de certaines lois sans égard à l'urgence et sans réserve de ratification (2). Assurément il n'y a à ce sujet aucune indication expresse. Mais la conduite soit du sénat, soit de l'opposition, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des comices, dans la période postérieure à Sulla, n'est compréhensible qu'à condition que le sénat ait eu alors, avec un fondement juridique, un large pouvoir de dispense dont on ne rencontre aucun vestige à l'époque antérieure et qui est en contradiction déterminée avec les institutions primitives. Lors de la réaction contre les institutions de Sulla, une attaque fut dirigée contre ce pouvoir important dont il avait été fait l'abus le plus choquant ; mais la proposition tribuni-

Extension du droit du sénat de légiférer pour les cas isolés dans la période postérieure à Sulla.

(1) V. tome IV, la théorie de l'Édilité, sur la surveillance des rues, des places et des lieux publics, n° 10.

(2) Suivant Asconius (VI, 1, p. 385, note 2), la clause de ratification commença par ne pas être observée et finit par être omise. Il est probable que le dernier fait a été la conséquence non pas d'un abus, mais de la revendication par le sénat du droit de dispenser de l'observation des lois.

cienne d'enlever au sénat le droit de délier des lois, ou plutôt de ne le lui laisser que dans ses anciennes limites, aboutit comme résultat à la confirmation du principe de ce droit par le peuple, en même temps qu'à la suppression ou du moins à l'interdiction de l'exercice abusif qui en serait fait à la légère, (VI, 1, p. 385). Les choses en sont restées là, ou plutôt les pouvoirs du sénat ont encore été étendus lors de la réorganisation d'Auguste. Nous n'avons assurément pas non plus de tradition positive pour le sénat du Principat; mais, si, d'une part, il est certain qu'on ne lui reconnaissait pas alors un pouvoir législatif général, ce ne peut pas, d'un autre côté, être par un cas fortuit, que, comme le prouvent les exemples que nous citerons plus loin, le sénat prend la place des comices depuis Auguste, en matière de législation relative à des cas isolés, dans des applications multiples qui ne sont pour la plupart ni urgentes ni conditionnelles. Le *privilegium* sénatorial apparaît là clairement comme étant, aussi bien que la loi comitiale, une véritable expression de la souveraineté du peuple, supérieure à la puissance pseudo-législative de l'empereur. On ne peut déterminer d'une façon générale en quelle forme le droit d'exemption accordé au sénat pour certaines catégories de cas par Sulla a été légalisé par Auguste; pour différents d'entre eux, nous avons la preuve que ce droit a été confirmé ou introduit par la législation spéciale récente. En tant que la dispense des lois équivaut en principe à la loi, on peut attribuer le pouvoir législatif au sénat postérieur à Sulla, et, dès l'issue de la République, les résolutions du sénat sont placées, parmi les sources du droit, à côté des résolutions du peuple (1).

(1) La *lex Julia municipalis*, lignes 50 et ss. prescrit aux édiles de maintenir la propreté des rues *ita utei legibus pl(ebeive) sc(itis) s(enatus) [ve] c(onsultis) oportet oportebit* et elle défend, lignes 71 et ss. (cf. p. 329, note 3) l'appropriation privée de l'usage du sol public *nisi quibus uteique leg(ibus) pl(ebei)ve s(citis) s(enatus)ve c(onsultis) concessum permissumve est*. Suivant le fragment législatif d'Ateste, (Bruns, *Fontes*, 5e éd. p. 100) ligne 10, les magistrats municipaux tiennent leur puissance *lege fœdere pl(ebei)ve sc(ito) s(enatus)ve c(onsulto) institutove*. Cicéron, *Top*. 5, 28: *Jus civile... in legibus, senatus consultis, rebus judicatis, juris peritorum auctoritate, edictis magistratuum, more, æquitate (consistit)*. Le même, *Verr*. 3, 78, 181 : *Quis hoc tibi concessit, quæ lex, quæ senatus auctoritas, quæ porro æquitas ?*

Nous ne pouvons omettre de préciser le droit du sénat de rendre des lois relatives à des cas particuliers; il nous faut rassembler les applications de ce droit qui sont parvenues à notre connaissance. Mais cependant une tentative de ce genre ne peut fournir que des résultats insuffisants. Les règles posées à ce sujet par le droit public ne sont pas arrivées jusqu'à nous (1); nous ne pouvons que les déduire, d'une manière imparfaite et incertaine, des faits isolés. La distinction des actes officiels auxquels le magistrat est autorisé à titre extraordinaire et pour lesquels il lui faut le concours du sénat et de ceux auxquels il n'a pas le droit de procéder et sur lesquels il lui faut interroger les comices (2) est aussi facile à poser *a priori* que difficile à appliquer, et il est probable que, chez les Romains eux-mêmes, elle n'a point été parfaitement arrêtée et a encore moins été la même de tout temps (3). En outre le pouvoir législatif général du sénat, qui s'est progressivement développé sous le Principat, a plus tard absorbé ce pouvoir législatif spécial plus ancien. Néanmoins le relevé des diverses

(1) Le droit du sénat de dispenser d'une loi est toujours limité à des catégories déterminées; le principe que même la loi générale ancienne prévaut contre le sénatus-consulte spécial nouveau est toujours resté en vigueur. Après que la loi Gabinia a dépouillé d'action, en 687, les prêts faits à Rome à des ambassadeurs étrangers, le sénat décide, en 698, qu'une somme avancée à l'encontre de cette loi l'a été valablement; mais ceux qui ont provoqué cette résolution scandaleuse reconnaissent eux-mêmes qu'elle ne les avance à rien (Cicéron, *Ad Att.* 5, 21, 12 : *Fit gratia Bruti senatus consultum, ut neve Salaminiis neve qui eis dedisset fraudi esset... postea venit in mentem feneratoribus nihil se juvare illud senatus consultum, quod ex syngrapha jus dici lex Gabinia vetaret*) et on cherche alors un détour.

(2) Les érections de statues, et en général les honneurs et les dégradations officiels (p. 406 et ss.), qui ne sont pas prononcés par les comices, n'ont certainement jamais été considérés par les Romains comme des lois faites pour des cas isolés, mais comme des actes rentrant dans la compétence des magistrats et du sénat.

(3) On peut encore reconnaître çà et là des variations à ce point de vue, ainsi pour la trêve excédant le terme de l'année militaire (VI, 1, p. 392, note 2), pour la prorogation (p. 296), pour la conclusion de la paix et les traités d'alliance (p. 391). L'interrogation du peuple semble suggérée par les principes pour la création de dieux nouveaux de la cité; elle n'y a peut-être été omise que parce qu'on n'aimait pas à livrer des questions religieuses au hasard des comices (p. 251).

catégories de cas qui rentrent plus ou moins sûrement dans ce domaine donnera une certaine idée de l'étendue et du fonctionnement de ce droit dans les derniers temps de la République et spécialement sous l'Empire. Divers pouvoirs du sénat postérieur à Sulla, qui, s'ils ne rentrent pas dans cette sphère, sont de même nature, mais que nous avons déjà étudiés précédemment : abandon à des particuliers de terres de l'État (p. 333, note 3), constructions (p. 352, note 3), concessions des honneurs sénatoriaux et triomphaux (p. 409), nomination de magistrats extraordinaires (p. 449), n'ont pas été cités ici de nouveau.

Dispenses d'observer la procédure établie pour les co ices et le sénat.

1. Dans la période postérieure à Sulla, le sénat accorde, par rapport à la procédure suivie devant les comices, outre l'exemption du *trinum nundinum*, qui se rencontre déjà auparavant (p. 458), des dispenses des prescriptions relatives à l'auspication (1) et de la défense de la loi Pupia de rassembler le sénat un jour comitial (p. 102, note 4). Il n'a pas dispensé, à l'époque ancienne, des conditions de capacité requises pour la magistrature, (2), mais il en a dispensé pour la première fois Pompée en 683, (3) et il l'a fait sous le Principat dans la plus large mesure (4), sans même partager ce droit avec l'Empe-

(1) V. tome I, la théorie des Auspices, sur les auspices célestes *in fine* et sur l'obnuntiation des magistrats.

(2) Le peuple, qui a le pouvoir de dispenser des conditions d'éligibilité, n'en a pas non plus le droit (VI, 1, p. 381). Il n'existe pas un exemple certain d'une telle dispense accordée par un sénatus-consulte — les différents cas sont énumérés et étudiés, tome II, dans la théorie des Causes d'inéligibilité relatives, n° 7, lettre *a*, 1 — dans l'époque antérieure à Sulla. — Pour celle de Scipion Emilien, la loi contraire semble avoir été abrogée par une résolution du peuple immédiatement avant le vote et avoir été rétablie par une autre résolution populaire immédiatement après lui. Strabo essaya, en 666, de provoquer un pareil sénatus-consulte; mais il n'arriva pas à ses fins.

(3) V. tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité relatives, n° 7, lettre *a*, 1, et n° 8.

(4) V. pour les preuves, tome II, la théorie des Causes d'inéligibilité relatives, n° 8, sur les dispenses d'âge, tome IV, la théorie des Magistrats extraordinaires auxiliaires, sur ceux du Principat, et tome V, les théories de la Participation de l'empereur au pouvoir législatif, sur la grâce, et de la Nomination des magistrats, sur l'admission de candidats inéligibles. On ne trouve pas à cette époque de trace du concours des comices à ces dispen-

reur (1). Le sénat s'est aussi dispensé lui-même de la prescription de la loi Gabinia qui lui enjoignait de consacrer les séances de février à la réception des ambassadeurs (p. 375, note 5).

Privilegium relatif au triomphe.

2. Nous n'avons ici à nous occuper du triomphe qu'au point de vue du *privilegium* qui peut être nécessaire pour lui, par exemple pour l'occupation de l'*imperium* dans la ville après son expiration ; car le triomphe régulier, qui à la vérité disparait à l'époque récente, rentre dans la compétence du magistrat et le sénat ne peut l'empêcher directement (2). La dispense nécessaire pour le triomphe extraordinaire dépend sans doute en fait du sénat sous la République (3), mais en droit le peuple parait avoir toujours été consulté sur elle, même dans

---

ses ; car dans *Mon. Ancyr.* 3, 1 : *Gaium et Lucium Cæsares... senatus populusque Romanus annum quintum et decimum agentis consules designavit,* il est sans doute fait allusion par *senatus* à la dispense et par *populus* à l'élection. Pour Marcellus, Tibère, Nero Drusus, Nero, fils de Germanicus, et Nero, le futur empereur, l'exemption est expressément rattachée au sénat,

(1) C'est un point certain que l'empereur n'a pas pu attribuer de dispense des conditions d'éligibilité dans la première période du Principat. Depuis qu'il a eu le droit d'adlection dans les quatre classes hiérarchiques, c'est-à-dire depuis Domitien, il n'a plus eu besoin de ce pouvoir pour le cas le plus important, et lorsqu'on rencontre postérieurement des dispenses impériales de conditions d'éligibilité, elles peuvent avoir été accordées dans cette forme. Il est possible que cette dispense ait plus tard été prononcée directement par l'empereur ; des assertions comme celles de Dion, 54, 10. 58, 23. 59, 22. 60, 5, n'apprennent absolument rien sur sa forme.

(2) V. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur les autorités auxquelles appartient la décision en matière de triomphe.

(3) Par exemple, dans Tite-Live, 28, 9. c. 38. 31, 20. c. 47 et ss. 33, 22 et ss. c. 27. 34, 10. 35, 8. 36, 39, etc. C'est pourquoi la représentation du triomphe des consuls de 305 célébré en vertu d'un plébiscite contre la résolution du sénat comme une violation des droits du sénat (Tite-Live, 3, 63, 5 : *Numquam ante de triumpho per populum actum, semper æstimationem arbitriumque ejus honoris penes senatum fuisse ;* Denys, 11, 50) est contradictoire, mais est visiblement un transfert du gouvernement récent du sénat dans les temps primitifs. Le refus trouve en général son expression dans le rejet de la demande de fonds correspondante (p. 319). Quoique la formalité du plébiscite ait encore subsisté, on regardait, au moins dans la période postérieure à Sulla, le sénat comme l'autorité qui autorisait légalement le triomphe ; ainsi, par exemple, d'après Cicéron, *De imp. Pompeii*, 21, 62, Pompée triomphe, en 683, *ex senatus consulto* et, d'après Sénèque, *De benef.* 5, 15, 4, les soldats ne peuvent entrer dans la ville *ne triumphaturi quidem injussu senatus*.

la période postérieure à Sulla (1). Sous le Principat, au contraire, c'est toujours le sénat qui accorde le triomphe et les ornements triomphaux, même à l'empereur (p. 320). L'extension théorique donnée par Auguste au pouvoir législatif du sénat se manifeste là avec une clarté singulière.

Exemption du service militaire.

3. La proposition d'exempter personnellement des citoyens romains du service militaire (VI, 1, p. 272 et ss.) a été portée devant les comices en 569 (2) ; il n'y a aucune preuve certaine que le sénat se soit arrogé le pouvoir d'accorder cette dispense dans la période antérieure à Sulla (3). Il l'a au contraire exercé dans les derniers temps de la République (4). Sous le Principat, il n'est pas question de pareils privilèges personnels. — Les prescriptions extensives ou restrictives adressées parfois par le sénat aux magistrats qui font les enrôlements (p. 284) doivent être considérées comme des modalités administratives admissibles dans le domaine des règles générales posées par la

(1) Outre les exemples certains de l'an 543 et de l'an 587, cités, tome I, dans la théorie du Commandement militaire, au sujet du triomphe célébré après l'expiration du terme des fonctions, c'est aussi à cela que se rapporte Cicéron, *Ad Att.* 4, 18, 4 [16, 12] (cf. *Ad. Q. fr.* 3, 4, 6) de l'an 700 : *Pomptinus vult a. d. IIII non. Novemb. triumphare. Huic obviam... prætores... et.. tribunus : negavit enim latum de imperio, et est latum hercule insulse. Sed erit cum Pomptino Appius consul.* C'est pourquoi Suétone dit aussi, chez Isidore, *Orig.* 18, 2, 3 : *Primum de triumpho duci concedendo exercitum judicare solitum, secundo senatum, tertio populum.* Zonaras, 7, 21, représente également le triomphe comme décidé d'abord par les soldats, à l'aide de la salutation du nom d'*imperator*, puis par le sénat et le peuple.

(2) Tite-Live, 39, 19, 4 (VI, 1, p. 275, note 5). La libéralité pécuniaire est là décrétée par le sénat; mais il charge le consul de provoquer un plébiscite relatif à la *vacatio*. Cf. p. 335, note 4.

(3) Relativement à l'exemption concédée à P. Vatinius en 586, Cicéron, (*De d. n.* 2, 2, 6, rapproché de 3, 5, 13 ; d'où Val. Max. 1, 8, 1) nomme seulement le sénat, mais il peut facilement avoir statué de la même façon qu'en 569. — L'exemption des *publicani* pour la durée de leur contrat (VI, 1, p. 275, note 4) n'est pas autre chose qu'une application, à la vérité subordonnée, une spécification de la règle générale selon laquelle les affaires importantes pour l'État prévalent sur le service militaire. — Pour les *paucæ familiæ in Faliscorum agro quæ vocantur Hirpi,* qui *perpetuo senatus consulto militiæ omnemque aliorum munerum vacationem habent* (Pline, *H. n.* 7, 2, 19) à cause de leur participation au culte d'Apollon sur le Soracte, le sénat a nécessairement statué seul, en présence de l'incise; mais le fait n'est pas daté et la décision peut avoir été prise dans la période postérieure à Sulla.

(4) Cicéron, *Phil.* 5, 19, 53 (VI, 1, p. 275, note 5).

loi pour le service. — L'immunité des prestations personnelles publiques d'ordre extramilitaire, doit, dans la mesure où elle se présente pour les citoyens romains, avoir été soumise aux mêmes règles (1).

Exemption de l'impôt civique.

4. Relativement à l'impôt civique et aux autres impositions ou charges équivalentes peu nombreuses imposées aux citoyens romains, à l'impôt sur les affranchissements et aux avantages assurés à l'Ærarium par la loi Voconia sur les hérédités de 585 (2), nous ne trouvons mentionnée aucune exemption personnelle au temps de la République (VI, 1, p. 270). Au contraire, la dispense des incapacités de succéder portées au profit du trésor par la législation analogue d'Auguste contre les personnes non mariées ou sans enfants, a été, dans les premiers temps du Principat, sollicitée en règle générale du sénat, même par l'empereur. C'est seulement plus tard qu'elle a aussi été demandée à ce dernier (3).

Droit d'association.

5. La restriction du droit d'association paraît avoir été considérée, à l'époque ancienne, comme une question d'administration et par suite avoir été laissée à la discrétion de la magistrature assistée du sénat. Mais à la fin de la République, ce droit a été contesté à l'administration (p. 402). Après que la liberté d'association eut été supprimée en principe par des lois d'abord du dictateur César, puis d'Auguste (p. 403), le pouvoir d'autoriser exceptionnellement certains collèges fut confié au sénat. Ainsi que nous l'avons expliqué précédemment (4), le sénat

(1) Cf. VI, 1, p. 254, n. 5. Pline (p. 463, note 3) nomme aussi à côté de la *militia* les *alia munera*. Le texte de la *Vita Gordiani*, c. 32 : *Familiæ Gordiani hoc senatus decrevit ut a tutelis atque a legationibus et a publicis necessitatibus, nisi si vellent, posteri ejus semper vacarent*, mérite au moins une mention.

(2) Les mots souvent discutés de Pline, *Paneg.* 42 : *Locupletabant et fiscum et ærarium non tam Voconiæ et Juliæ leges quam majestatis... crimen*, si elles ne nous apprennent pas quelle était leur nature, nous apprennent tout au moins qu'il y avait des dispositions de ce genre dans la loi Voconia et qu'elles étaient encore appliquées, à côté de la loi Julia sur le mariage, au temps de Trajan.

(3) V. tome V, la théorie de la Participation de l'empereur au pouvoir législatif, sur l'exemption des suites de l'absence de mariage et de postérité.

(4) V. tome V, la même théorie, sur l'Autorisation des associations.

du Principat n'a guère usé de ce droit dans la capitale; mais il l'a fait dans une mesure assez étendue en Italie, et à titre isolé dans les provinces sénatoriales.

6. Nous avons déjà dit (p. 403) que, sous le Principat, le sénat a exercé le droit d'autoriser les marchés d'une manière analogue à celui d'autoriser les associations. — Le sénat ne peut, selon les institutions républicaines pures, concéder de statut communal d'aucune espèce; cependant le sénatus-consulte est cité, dans une loi du temps de César, parmi les sources d'institutions municipales (p. 459, note 1), et le sénat a aussi concédé le droit latin d'après Gaius (1). — Le droit de cité n'a jamais été accordé (2) ou retiré (3) par le sénat qu'en vertu de quelque délégation. **Droit de marché, statuts communaux.**

7. Le sénat délie, sous le Principat, des lois restrictives, qui régissent les fêtes et jeux municipaux(4). **Limitation des fêtes municipales.**

8. Le droit d'établir des jours de fêtes régulières et de modifier en conséquence le calendrier officiel est exercé depuis Auguste par le sénat (p. 254, note 4). **Jours de fête.**

(1) Gaius, 1, 96: (*Latii jus*) *quibusdam peregrinis civitatibus datum est vel a populo Romano vel a senatu vel a Cæsare*. Nous avons remarqué p. 333, note 2, que la colonie de droit latin Carteia paraît avoir été appelée à l'existence par un simple sénatus-consulte.

(2) Cicéron, *Pro Balbo*, 10, 25, explique que les étrangers peuvent devenir citoyens, *si populus Romanus permiserit, ut ab senatu, ab imperatoribus nostris* (VI, 1, p. 151) *civitate donentur*. On cherche en vain des témoignages, où le sénat ne propose pas la concession du droit de cité opérée par les comices, mais où les comices autorisent au contraire le sénat à la faire. La concession d'abord du droit de cité limité et ensuite de l'égalité du droit de suffrage aux Italiotes peut avoir eu lieu de cette façon. Mais la mise en vedette du sénat pour la dernière décision (Tite-Live, 80. 84; cf. *Hermes*, 22, 102) doit plutôt s'entendre politiquement du parti du sénat et la résolution des comices être simplement omise comme essentiellement formelle.

(3) Le retrait du droit de cité est prononcé par le sénat après que les comices lui ont donné plein pouvoir à ce sujet (VI, 1, pp. 156 et 374). La soumission au sénat de la question de savoir si César a pu fonder la colonie de citoyens de Novum Comum en vertu de la loi Vatinia (Suétone, *Cæs.* 28) rentre dans le même ordre de faits que les déclarations du sénat sur la validité ou la nullité des lois (VI, 1, p. 420).

(4) V. sur ce point, tome V, la théorie de la Participation de l'empereur au pouvoir législatif.

Patriciat.

9. Le sénat confère le patriciat au plébéien arrivé à la dignité impériale (1).

Grâce.

10. Nous avons précédemment démontré (2) que c'est en principe au sénat qu'appartient le droit de gracier les criminels, quelque multiples que soient les empiètements faits par le prince dans ce domaine.

Atteintes à la liberté.

11. Auguste fit prononcer par un sénatus-consulte contre Agrippa Postumus une proscription sans jugement, analogue à celles prononcées sous la République par des lois, par exemple contre Cicéron (3).

Droit de succéder des personnes morales.

12. La capacité d'acquérir par testament, qui fait défaut aux personnes morales en général et en particulier aux dieux, a été accordée, sous le Principat, à différents temples de l'empire par le sénat (4).

Conclusion de traités.

13. Le sénat s'est, dans la période postérieure à Sulla, de nouveau arrogé le droit de conclure les traités (p. 392).

Empiètements sur le pouvoir législatif général.

Jusqu'au temps de l'Empire, le sénat n'a pas prétendu au droit de poser des règles législatives d'une portée générale. S'il a, dès avant Sulla, réglementé le droit de prêter ou d'emprunter des Latins (5) et des ambassadeurs présents à Rome (p. 373), cela se rattache certainement à l'autorité directrice qu'il possède en matière d'affaires internationales. Les décisions rendues par lui, dans la période postérieure à Sulla, sur le taux de l'intérêt (6), sur la détermination des actes de brigue

---

(1) V. tome V, la théorie des Censures impériales, n° 5, *in fine*.

(2) V. à ce sujet tome V, la théorie de la Participation de l'empereur au pouvoir législatif.

(3) V. tome V, la théorie de la Révocabilité et de la cassation des actes impériaux, sur la révocabilité des mesures de police.

(4) V. tome III, la théorie du Grand Pontificat, sur les biens des dieux.

(5) Il est question, en 561, évidemment dans le sénat, de ce que les lois sur l'usure en vigueur pour les citoyens romains pouvaient être tournées par un transfert aux Italiens qui n'y sont pas soumis ; et le préteur est invité à laisser, dans les prêts conclus depuis le 21 février dernier entre Romains et Italiens, le débiteur libre d'agir comme s'ils avaient été conclus entre citoyens (Tite-Live, 35, 7).

(6) Un sénatus-consulte de 703 interdit l'anatocisme, défend, comme dit Cicéron, *Ad Att.* 5, 21, 13, *ut centesimæ perpetuo fenore ducerentur*. Le *fenus perpetuum* est, comme le confirme le même, *Ep.* 6, 2, 7, la convention d'in-

interdits et sur la procédure à suivre contre eux (1) ont une portée plus étendue. Mais, s'il dépend dans une large mesure du préteur d'accueillir ou d'écarter les actions civiles (2), le sénat qui a le droit de donner des instructions au préteur (p. 266), ne peut naturellement être enfermé dans des limites plus étroites. En outre, l'ancien droit du sénat d'ériger provisoirement en lois les projets de lois en cas d'urgence peut être appliqué à ces décisions, et en effet on les voit fréquemment être suivies d'un vote des comices (3). Le fait que les lois sur le luxe du VI[e] siècle ont été soumises au peuple, sauf lorsqu'elles concernaient exclusivement les sénateurs (p. 404), indique clairement la limite de compétence. Même sous le Principat, l'assemblée sénatoriale a plutôt exercé que possédé le pouvoir législatif; il est encore signalé, sous Antonin le Pieux, comme lui ayant été précédemment contesté (4), c'est-à-dire sans aucun doute comme existant en fait sans avoir de fondement légal. Le principe directeur du nouveau régime, le transfert de la souveraineté politique du peuple à l'assemblée qui le représente (5), ne se manifeste pas aussi positivement

Pouvoir législatif du sénat sous le Principat.

térêts relative à un capital qui demeure le même ; le terme opposé est le *fenus in singulos annos renovatum* (le même, *Ep.* 6, 3, 5, rapproché de 1, 5), l'addition des intérêts au capital tous les ans ou même tous les mois.

(1) Nous connaissons de pareils sénatus-consultes réprimant l'*ambitus* excessif en 691 (Cicéron, *Pro Mur.* 32, 67 ; Drumann, 5, 445), 693 (Cicéron, *Ad Att.* 1, 16, 12. *Ep.* 18, 3 ; Drumann, 4, 483), 699 (Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 7 [9], 3 ; Drumann, 3, 279), 700 (Cicéron, *Ad Q. fr.* 2, 15 [16], 2 ; Drumann, 3, 315). L'urgence est là évidente.

(2) V. tome III, la théorie de la Préture, sur l'édit.

(3) Ainsi le sénatus-consulte de 561 (p. 466, note 5) provoque le plébiscite Sempronien ayant le même objet (VI, 2, p. 327, note 8), les délibérations de sénat de 693 sur l'*ambitus* provoquent le plébiscite Aufidien; celles de 695 provoquent la loi consulaire de Cicéron.

(4) Gaius, 1, 4 : *Senatus consultum est quod senatus jubet atque constituit, idque legis vicem obtinet, quamvis fuerit quæsitum*, où il fait opposition à la validité des constitutions impériales qui se fonde sur la loi d'investiture et qui n'a par suite jamais été contestée (v. tome V, la théorie des Constitutions impériales, sur leur validité légale). La *lex* est ici comme c'est habituel à l'époque récente (VI, 1, p. 355, note 2) le *generale jussum*. Cf. p. 468, note 3.

(5) Pomponius, *Dig.* 1, 2, 2, 9 : *Deinde quia difficile plebs convenire cœpit, populus certe multo difficilius in tanta turba hominum, necessitas ipsa curam*

en matière législative qu'en matière judiciaire ou électorale; mais, en fait, il n'y a pas moins prévalu. Dans les commencements du Principat, tant que les comices législatifs ont encore fonctionné, les deux formes sont employées l'une à côté de l'autre pour l'établissement de règles générales (1). Depuis qu'à partir de la seconde moitié du règne de Tibère, les comices ne furent plus appelés qu'exceptionnellement à sanctionner les lois, l'organe législatif secondaire, le sénat, resta seul en activité (2). Désormais la forme organique de confection de la loi fut le sénatus-consulte (3) et les créations législatives du droit romain le plus récent ont pris cette forme. La constitution impériale a sans doute la même force que la loi, mais l'empereur n'a pas le pouvoir de dépouiller le sénatus-consulte de son autorité générale, en dehors du procédé légal qui lui est fourni par l'intercession, ni d'attribuer une autorité générale à ses constitutions. Les sénatus-consultes adoptés sur la propo-

---

rei publicæ ad senatum deduxit. Justinien, *Inst*, 1, 2, 5, reproduit la définition de Gaius (p. 467, note 4) en écartant la restriction dubitative et ajoute: *Nam cum auctus est populus Romanus in eum modum, ut difficile sit in unum eum convocare legis sanciendæ causa, æquum visum est senatum vice populi consuli.*

(1) Tibère signale un mal résultant des formalités de la confarréation: *Medendum senatus decreto aut lege* (Tacite, *Ann.* 4, 16). Cf. tome V, la théorie des Constitutions impériales, sur le droit de faire des constitutions législatives.

(2) Applications isolées dans Tacite, *Ann.* 12, 7. 60. 13, 5: *Nec defuit fides* (le gouvernement de Néron est conforme au programme) *multaque arbitrio senatus constituta sunt: ne quis ad causam orandam mercede aut donis emeretur, ne designatis quæstoribus edendi gladiatores necessitas esset.* Suétone, *Vesp.* 11, et de nombreux exemples chez les jurisconsultes.

(3) Gaius, 1, 4 (p. 467, note 4). Pomponius regarde comme valable en droit *quidquid (senatus) constituisset* (*Dig.* 1, 2, 2, 9) et il cite parmi les sources du droit le *senatus consultum, quod solum senatu constituente inducitur sine lege* (*Dig.* 1, 2, 2, 12); Ulpien (*Dig.* 1, 3, 9) répondant également aux scrupules d'anciens jurisconsultes: *Non ambigitur senatum jus facere posse.* Dans Dion, 52, 31, Mécène dit à Auguste qu'il serait opportun qu'il ἅπαντα τὰ νομοθετούμενα δι' αὐτῶν (les sénateurs) ποιῇ καὶ μηδὲν τὸ παράπαν ἄλλο ἐπὶ πάντας ὁμοίως φέρῃ πλὴν τῶν ἐκείνης δογμάτων· οὕτω γὰρ τό τε ἀξίωμα τὸ τῆς ἀρχῆς μᾶλλον ἂν βεβαιοῖτο καὶ τὰ δικαιώματα τὰ ἐκ τῶν νόμων καὶ ἀναμφίλογα καὶ διάδηλα πᾶσιν ἅμα γένοιτο. Il appelle un tel sénatus-consulte de rédaction générale (74, 2) ψήφισμα κοινόν. *Vita Probi*, c. 13: *Permisit patribus, ut... leges, quas Probus ederet, senatus consultis propriis consecrarent.*

sition de l'empereur sont les lois propres de l'époque et c'est encore à eux que se rattache la législation du temps de Dioclétien et des temps postérieurs (1).

L'abrogation d'une loi étant elle-même une loi, les pouvoirs qu'a le sénat sous ce rapport ne comportent pas d'étude spéciale. — Le point de savoir si les formes prescrites ont été ou non observées dans la confection de la loi est, dans le plus ancien système, tranché en dernier ressort par le sénat patricien (p. 236). Depuis que ce dernier n'exerce plus pratiquement ses fonctions, la question de savoir si un acte est une loi ou n'en est pas une, ne peut, en théorie, être tranchée que par celui qui se trouve appelé à agir d'après l'acte ; elle est tranchée, en pratique, au moins depuis le VII[e] siècle, par le sénat qui prétend la décider en dernier ressort (2). Abrogation de la loi.

(1) V. tome V, la fin de la théorie des Constitutions impériales.
(2) VI, 1, p. 421. César soumit encore à la *cognitio* du sénat les lois proposées par lui dans son premier consulat (Suétone, *Cæs.* 23. *Ner.* 2).

LES CONSULS ET LE SÉNAT ET LA LOI MARTIALE.

L'État en danger.

Quoique nous nous soyons déjà occupé du sénat en étudiant le danger dans lequel la cité peut être mise soit par les ennemis du dehors, soit par la guerre civile (1), il nous faut en outre étudier à part le rôle joué par lui, spécialement dans le second cas.

La dictature et sa disparition.

Quand il y a force majeure, la règle est qu'on se fait justice à soi-même : au cas extrême, tout citoyen a le droit de repousser la force par la force en face de l'ennemi du dehors ou du perturbateur comme en face d'un meurtrier ou d'un voleur à main armée. Mais les institutions des premiers temps de la République offrent, dans la dictature, qui peut être appelée à l'existence à tout moment par la volonté de l'un ou de l'autre des magistrats supérieurs et qui exerce une autorité illimitée même sur la vie des citoyens, un moyen de réaliser constitutionnellement l'augmentation de l'autorité rendue nécessaire par le péril public ; et, dès une époque précoce, le sénat a influé, seulement en fait il est vrai, sur l'établissement de cette magistrature (p. 445). Les occasions d'en user soit contre les

(1) V. tome II, la théorie des Fonctions de magistrat exercées par le citoyen au cas de force majeure.

ennemis du dedans, soit contre ceux du dehors n'ont certainement pas fait défaut; mais son fonctionnement appartient à une époque pour laquelle nous n'avons pas de tradition matérielle, et il nous échappe. L'institution a péri politiquement lorsqu'elle a été, vers le milieu du v[e] siècle, soumise à la *provocatio* (1). La preuve la plus claire qu'elle ne fonctionnait déjà plus sérieusement à l'époque de la guerre d'Hannibal, est que la marche d'Hannibal sur Rome en 543 ne provoqua pas l'établissement de la dictature. Depuis cette disparition de la dictature jusqu'au temps des Gracques, il n'y a pas eu dans l'histoire romaine de crises intérieures qui se soient aggravées jusqu'à mettre l'État en danger, et il n'y a eu qu'une guerre qui ait menacé son existence, celle avec le grand Carthaginois. Pour résoudre la question de savoir comment, à cette époque, l'État romain se comportait en face d'un cas de force majeure, nous en sommes donc réduit au tableau militaire présenté par la marche d'Hannibal. Nous y voyons pleinement prévaloir l'initiative individuelle: la magistrature s'efface pendant ces quelques jours; les hommes considérés, sans préoccupation de compétence légale, prennent le gouvernement en main; le conseil de la cité donne le bon exemple aux citoyens et organise un régime provisoire appuyé jusqu'à un certain point sur les institutions régulières (2).

Le transfert des pouvoirs dictatoriaux à la magistrature par le sénat.

L'orage intérieur éclata après les premières décades du VII[e] siècle et il se déchaîna avec une violence proportionnelle au calme antérieur. Les crises révolutionnaires, qui furent pour ainsi dire permanentes pendant trois générations, ont créé une pratique qui fonctionnait à côté du droit de légitime défense direct (3) et qui constituait jusqu'à un certain point un régime établi dominant cet état de dissolution. Le magistrat

(1) V. tome III, la théorie de la Dictature, sur sa soustraction à la provocation.

(2) V. tome II, la théorie précitée, sur la force majeure dans le territoire *domi*.

(3) C'est sur un tel droit que s'appuyaient ceux qui défendaient la légalité de la catastrophe de Ti. Gracchus et de celle de P. Clodius (cf. tome II, la même théorie, sur le cas de guerre civile).

pourvu d'une autorisation spéciale du sénat est regardé comme l'égal du dictateur de l'ancienne république et s'attribue les pouvoirs militaires illimités que posssédait ce dictateur. Le point de départ du système a été dans la façon dont le droit criminel traitait les citoyens romains passé à l'ennemi. Autant il est indubitable que la culpabilité morale du transfuge romain a été de tout temps considérée comme plus grave que celle de l'ennemi du dehors, autant il est certain que le droit de cité n'était pas anéanti de plein droit par le crime, que le transfuge ne pouvait pas être légalement regardé comme étant à la similitude de l'ennemi dépourvu du droit de provocation : un tribun du peuple s'est opposé, en 493, à ce que la peine de mort fût exécutée par voie de coercition contre de pareils prisonniers dans l'intérieur de la ville (1). Mais la passion a été plus forte que le sentiment du droit. C'est devenu un principe juridique reconnu que le citoyen qui a porté les armes contre son pays est un *hostis* et doit être puni au moins à l'égal de l'ennemi du dehors. Le dangereux principe a à son tour engendré des rejetons. Si on ne peut pas le prouver positivement, il est, ainsi que nous l'avons déjà indiqué (p. 271), très vraisemblable que la répression publique a été exercée de cette façon dès une époque relativement précoce, dans des domaines secondaires et extrapolitiques, en face d'incendiaires, de brigands, de meurtriers, d'empoisonneurs, que l'on regardait comme entrés en guerre avec l'État auxquels ils appartenaient et comme ayant perdu leur droit de cité par l'effet même de leurs crimes. Les annales n'en parlent pas; mais, lorsque la lutte des partis sortit des formes légales et que les insurrections commencèrent, on les traita d'après le même principe, on étendit la notion de l'ennemi national aux adversaires politiques. C'était évi-

(1) Cf. tome I, la théorie du Commandement militaire, sur l'*imperium* militaire du triomphateur, et tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls, dans le territoire *militiæ*. Il est d'autant moins douteux que la protestation du tribun fut justifiée qu'elle est formulée en faveur des demi-citoyens campaniens, auxquels aucun Romain n'aurait accordé plus que leur droit strict et dont le droit de provocation était au moins discutable (VI, 2, p. 190).



demment illégal. Le jurisconsulte P. Mucius Scævola, consul en 621, se refusa à agir contre Gracchus selon ce système ; il a été mis en pratique pour la première fois dans les procès capitaux dirigés sur le mandat du sénat par le successeur de P. Mucius contre les partisans de Gracchus. Le parti adverse protesta à la fois par voie législative et par voie de poursuites criminelles. C. Gracchus provoqua un vote du peuple renforçant le droit de provocation et réprouvant le sénatus-consulte qui l'écartait (1). Mais la nouvelle théorie fut appliquée à lui-même et à ses partisans de la manière la plus énergique ; et la victoire a été décidée pour elle par l'échec de l'accusation formée en 634 devant le peuple contre ceux qui avaient, en vertu d'un pareil sénatus-consulte, exécuté des citoyens romains (2). Dans la période postérieure aux Gracques, non seulement les optimates maintiennent ce principe comme leur palladium (3), mais il n'a jamais été attaqué avec un succès durable par le parti populaire. Une accusation contraire formée en 691 n'a pas eu de résultat et est restée isolée. Le bannissement en 696 de Cicéron, qui avait en qualité de consul prescrit de pareilles exécutions ou, si l'on préfère, de pareils meurtres, n'a pas été un acte de juridiction pénale, mais un acte de violence des comi-

(1) La loi de C. Gracchus, établissant un tribunal populaire εἴ τις ἄρχων ἄκριτον ἐκκεκηρύχοι πολίτην, visait P. Popillius : Οὗτος γὰρ στρατηγῶν (plutôt comme consul en 622) τοὺς τοῦ Τιβερίου φίλους ἐξεκήρυξε (Plutarque, *Ti. Gracch.* 4). Cf. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle, soustraite à la provocation des consuls de la République.

(2) Plutarque, *C. Gracch.* 18 : Οὗτος (Opimius) μέντοι πρῶτος ἐξουσίᾳ δικτάτωρος ἐν ὑπατείᾳ χρησάμενος. Cf. tome III, la théorie de la Dictature, sur sa soustraction à la provocation. La controverse est formulée juridiquement avec plus de rigueur dans le procès qui fut intenté de ce chef en 634 par le tribun P. Decius contre Opimius et qui détermina probablement la théorie du droit public postérieur. Cicéron, *De orat.* 2, 30, 132 : *Interfecit Opimius Gracchum. Quid facit causam? Quod rei publicæ causa, cum ex senatus consulto ad arma vocasset. Hoc tolle : causa non erit. At ipsum negat contra leges licuisse Decius. Veniet igitur in judicium : licueritne ex senatus consulto servandæ rei publicæ causa ?*

(3) C'est à ce point de vue qu'il faut considérer l'exil de Cicéron : il mettait pratiquement en question l'élément décisif du gouvernement du sénat, et la totalité du parti favorable au maintien des institutions existantes avait toutes les raisons possibles de réagir énergiquement et rapidement contre lui.



ces souverains. A prendre les choses en bloc, cette pseudo-dictature établie par le sénat est regardée comme une institution politique introduite au temps des Gracques (1). Le parti populaire s'en est également servi quand il a eu la haute main dans le sénat (2), et César et les Césariens le traitent eux-mêmes comme ayant une existence légale, tout en blâmant l'usage qui en est fait (3). Le pouvoir du sénat de soumettre les citoyens à la loi martiale, avec les conséquences illimitées de l'époque royale,

(1) Nos autorités traitent communément le *senatus consultum ultimum*, comme un droit reconnu du sénat, par exemple relativement au meurtre de Saturninus et des siens, Cicéron, *Pro Rab. ad pop.* (prononcé avant l'exécution des Catilinaires). 7, 20. 21 ; Asconius, *In Pison.* éd. Orelli, p. 6 ; Appien, 1, 32 ; *De viris ill*, 67. Les déclarations postérieures de Cicéron sont assurément un témoignage fourni par lui dans sa propre cause ; mais elles ne permettent pas de douter que, dans sa conviction, le consul et le sénat pouvaient légalement agir comme ils l'avaient fait. Ainsi par exemple il déclare à Catilina, dès le principe (1, 13, rapproché d'Asconius, *in Pison.* p. 6) qu'il aurait déjà dû le faire exécuter, mais que le sénatus-consulte n'a pas encore été rédigé par écrit (p. 213, note 2) et il dit en outre *Pro Mil.* 26, 70 : *Quis hoc credat Cn. Pompeium juris publici, moris majorum, rei denique publicæ peritissimum, cum senatus ei commiserit, ut videret, ne quid res publica detrimenti caperet, quo uno versiculo satis armati semper consules fuerunt etiam nullis armis datis, hunc exercitu, hunc dilectu dato judicium expectaturum fuisse in ejus consiliis vindicandis, qui vi judicia ipsa tolleret?* Peu importe que ce *mos majorum* n'ait été introduit que soixante-dix ans auparavant.

(2) Le sénat de Marius décréta, en 671, *ut curarent consules (Norbanus et Scipio), ne res publica acciperet detrimentum* (Exuperantius, c. 7.)

(3) Dans le vote sur les complices de Catilina, César reconnaît le droit du sénat, mais détourne d'en faire une application capitale (p. 481, note 2). Lorsque le sénat lui applique le même principe après sa rupture avec lui, il n'attaque en la forme (*B. c.* 1, 7) que la violation du droit d'intercession, mais non le droit du sénat dont il s'agit : *Quotienscumque sit decretum, darent operam magistratus, ne quid respublica detrimenti caperet, qua voce et quo senatus consulto populus Romanus ad arma sit vocatus, factum in perniciosis legibus, in vi tribunicia, in secessione populi templis locisque editioribus occupatis, atque hæc superioris ætatis exempla expiata Saturnini atque Gracchorum casibus docet* ; *quarum rerum illo tempore nihil factum, ne cogitatum quidem, nulla lex promulgata, non cum populo agi cœptum, nulla secessio facta.* Le Césarien Salluste définit de même en détail ce droit du sénat, probablement d'après une tradition de droit public établie, c. 29 : *Senatus decrevit, darent operam consules, ne quid detrimenti res publica caperet : ea potestas per senatum more Romano magistratui maxuma permittitur, exercitum parare, bellum gerere, coercere omnibus modis socios atque cives, domi militiæque imperium atque judicium summum habere* : *aliter sine populi jussu nullius earum rerum consuli jus est;* et toute son exposition a pour base l'existence de ce droit. Willems, qui considère, 2, 252, note 6, ce passage comme interpolé, regarde aussi le *De domo* comme de la fabrication d'un rhéteur.

n'a pas été sérieusement contesté dans le dernier siècle de son gouvernement.

Bénéficiaires des pleins pouvoirs.

Les pleins pouvoirs ainsi conférés étaient en général donnés par le sénat à tous les magistrats supérieurs présents à Rome ou en Italie; on ne rencontre pas ici d'extension à des particuliers considérés telle que celle prescrite par le sénat lors de la venue d'Hannibal. Les tribuns du peuple étaient aussi nommés, mais ils étaient pratiquement tout à fait rejetés au second plan par suite du caractère militaire de la procédure. Même au cas le plus extrême, les magistrats en fonctions par le vote du peuple s'imposent au choix du sénat; il n'a même pas le droit de trier arbitrairement parmi eux les personnes compétentes (1); cependant les magistrats infidèles à la constitution peuvent être écartés et suspendus de leurs fonctions (2). Le rôle directeur appartient toujours aux consuls ou à leurs représentants, auxquels la hiérarchie romaine subordonne les préteurs et les promagistrats qui peuvent se trouver en Italie (3); s'il n'y a

(1) Cette restriction prêtait souvent à objection ; qu'on se rappelle le rôle au moins équivoque du consul Marius en face du mouvement de Saturninus et celle d'Antoine en face de celui de Catilina.

(2) V. tome II, la théorie des Fonctions de magistrat exercées par le citoyen en cas de force majeure, sur la force majeure dans le territoire *domi*. Après la concession des pleins pouvoirs faite en 692, le préteur César et le tribun Metellus allèrent si loin que *ambo administratione rei publicæ decreto patrum submoverentur*, ce qui fut d'ailleurs bientôt retiré pour le premier (Suétone, *Cæs.* 16 ; Dion, 37, 43). Lorsque en 706, à la suite des désordres provoqués par le préteur M. Cælius, le sénat concède les pleins pouvoirs au consul P. Servilius Isauricus seul présent, ὁ μὲν οὐδὲν ἐκ τούτου τῷ Καιλίῳ ὡς καὶ στρατηγοῦντι πρᾶξαι ἐφῆκεν, ἀλλὰ τά τε προσήκοντα τῇ ἀρχῇ αὐτοῦ ἄλλῳ τῳ τῶν στρατηγῶν προσέταξε καὶ αὐτὸν ἐκεῖνον τοῦ τε συνεδρίου εἶρξε καὶ ἀπὸ τοῦ βήματος καταβοῶντά τι κατέσπασε τόν τε δίφρον αὐτοῦ συνέτριψεν (Dion, 42, 23). César, *B. c.* 3, 21 : *Senatus Cælium ab re publica removendum censuit : hoc decreto cum consul senatu prohibuit et contionantem de rostris deduxit.* On procéda de même contre Glaucia et Saturninus. C'est là une suspension des fonctions et non une abrogation; elles peuvent être reprises et la place n'est pas attribuée à un autre.

(3) V. tome III, *loc. cit.* Pour la conjuration de Catilina, il n'y a que les consuls de nommés expressément (Salluste, *Cat.* 29, etc.) ; mais la suite des choses (en particulier Salluste, *Cat.* 42 ; Drumann, 5, 452 et ss.) montre que les préteurs et les proconsuls *ad urbem* étaient compris. On peut encore bien moins déduire l'existence d'une formule différente de ce qu'il n'est fait allusion qu'aux consuls ou au consul dans les résolutions semblables



pour le moment qu'un consul à Rome, comme L. Opimius en 633, ou même qu'un consul en fonctions, comme Cn. Pompeius en 702, sa situation se rapproche de ce qu'était la dictature avec ses pleins pouvoirs primitifs (1). Cette compétence consulaire extraordinaire diffère de la puissance constituante en ce qu'elle ne donne pas plus que la dictature primitive le droit d'organiser librement l'État pour l'avenir.

Caractère des pleins pouvoirs.

Les pleins pouvoirs sont toujours donnés en termes généraux en vue de défendre l'État et de l'empêcher de subir de préjudice (2). C'est à ceux qui les recoivent de savoir comment ils doivent les appliquer et relativement à quelles personnes. Les sénatus-consultes, qui invitent en 633 le consul Opimius et en 654 les consuls Marius et Flaccus à agir d'après les lois de la guerre, ne désignent pas l'ennemi public duquel il s'agit; mais les consuls le font ensuite en conséquence (3). Cependant le sénat s'immisce toujours davantage dans le domaine de l'exécution. Plus tard, les pleins pouvoirs des magistrats ne sont pas sans doute limités à des personnes déterminées; mais ils en mentionnent certaines expressément. On a ajouté pour la première fois à la proclamation de la loi martiale en 667, lors de la première restauration de Sulla, que les deux Marius, le père et le fils, et dix autres citoyens désignés devraient être considérés comme des ennemis publics (4). Depuis, la même

---

de 633 (Cicéron, *Phil.* 8, 4, 14), de 692 (Dion, 37, 43) et de 702. La collégialité égale limite les pouvoirs du magistrat supérieur, l'inégale les augmente.

(1) V. tome IV, la théorie des Pouvoirs constituants extraordinaires, sur le Consulat de Pompée de 702.

(2) Cf. tome III, *loc. cit.* Dans la résolution de 633, reproduite textuellement par Cicéron, *Phil.* 8, 4, 14, il y a : *Uti L. Opimius consul rem publicam defenderet*, que Plutarque, *C. Gracch.* 14 (de même, *Cic.* 15) traduit par σώζειν τὴν πόλιν ὅπως δύναιτο καὶ καταλύειν τοὺς τυράννους. Le discours de Philippus en 677 dans Salluste, *Hist.* 1, 49, est la proposition d'un tel sénatus-consulte.

(3) Plutarque, *C. Gracch.* 17. C'est sans doute par un simple hasard qu'on ne trouve pas l'expression *hostis publicus* pour l'individu mis hors la loi par un édit consulaire en vertu d'un sénatus-consulte général; l'expression *hostis judicatus* appliquée à Ti. Gracchus dans Val. Max. 4, 7, 1, est en tout cas inexacte.

(4) Tite-Live, 77: *Ex qua (factione Sulpici et Mari) XII a senatu hostes, inter quos C. Marius pater et filius, judicati sunt.* Val. 1, 5, 5. Plutarque, *Sull.* 10, appelle incorrectement cet acte une condamnation à mort prononcée par le sénat contre Marius.



chose s'est produite fréquemment (1). Lors du mouvement de Catilina, les pleins pouvoirs généraux ont été donnés aux consuls à la fin d'octobre et les deux chefs de l'armée des insurgés Catilina et Manlius ont été déclarés ennemis publics en novembre (2). En 711, le sénat décrète la loi martiale en février et il proclame ennemis publics, Dolabella en mars, après la catastrophe de Trebonius, Antoine en avril, à la nouvelle de la bataille de Mutina (3). La déclaration peut même être exprimée contre quelqu'un sous une forme conditionnelle (4) ; en particulier on peut, à l'explosion d'une guerre civile, déclarer ennemi public celui qui restera dans l'armée insurgée postérieurement à un jour déterminé (5). Il est dans la nature des choses que le sénat ait le pouvoir de retirer la mise hors la loi prononcée par lui et de restituer le droit de cité ainsi anéanti.

Leurs conséquences.

La proclamation de la loi martiale met les personnes qui y sont expressément désignées ou auxquelles les magistrats chargés de l'exécution la rapportent dans la situation où sont les membres d'un État en guerre avec Rome qui se trouvent sur le territoire romain et ne sont pas en la puissance des Romains : les citoyens ont le droit et le devoir de les saisir et de les mettre à mort (6). C'est là que se montre surtout clairement la parenté intime de ce gouvernement émancipé des consuls et du sé-

(1) Appien, 1, 86, sur l'an 671 : Κάρβων... Μέτελλόν τε καὶ τοὺς ἄλλους ὅσοι ὄντες ἀπὸ τῆς βουλῆς τῷ Σύλλᾳ συνῆσαν, ἐψηφίζετο εἶναι πολεμίους. Dion, 41, 3. 46, 39. Cicéron, *Ad fam*. 12, 10, 1. etc.

(2) Salluste, *Cat*. 36, etc. Drumann, 5, 450. 476.

(3) Drumann, 1, 254 et ss. 269 et ss. 306. Les témoignages décisifs sont : pour la prise du costume militaire, Cicéron, *Phil*. 8, 1, pour la mise hors la loi de Dolabella, le même, *Phil*. 4, 9. c. 6, 15. c. 12, 29 ; pour celle d'Antoine, Tite-Live, 119, etc. L'importance politique du dernier acte réside notamment en ce que la proclamation générale de la loi martiale laisse ouvertes les négociations sur le pied de paix avec toute personne isolée, tandis que le sénat ne peut plus envoyer d'ambassadeurs à l'ennemi public.

(4) Selon Dion, 37, 42, le sénat menace de traiter comme ennemi public quiconque accuserait ceux qui ont participé à l'exécution des Catilinaires.

(5) Au cas d'insurrection, l'impunité est en général promise à ceux qui quitteront l'armée insurgée avant un terme extrême, Salluste, *Hist*. 3, 63, éd. Dietsch : *Post reditum eorum, quibus senatus belli Lepidani gratiam fecerat*. Le même, *Cat*. 36. Cicéron, *Phil*. 8, *in fine*. Dion, 46, 29, 51.

(6) Il suffit de rappeler la catastrophe du second des Gracques. *Vita Gord*. 11 : *Hostes publicos qui occiderit præmium mereatur*.

nat et de celui des magistrats constituants : ces mises hors la loi sont, en fait et en droit, sur la même ligne que les *proscriptiones* (1). En conséquence, les pleins pouvoirs donnés ainsi aux magistrats par le sénat s'étendent bien au delà du droit de légitime défense qui se comprend de lui-même dans tout État en face du citoyen insubordonné. Selon la théorie et la pratique du siècle de la révolution, les consuls et le sénat ont le droit et le devoir non seulement de frapper celui qui résiste à l'autorité légitime pendant qu'il le fait, mais de le dépouiller de tout droit, comme ennemi public, à raison de cette résistance et de procéder contre lui en conséquence, ou même de lier ce résultat juridique à l'accomplissement d'actes déterminés commis ou à commettre. L'extension de l'état de guerre au territoire qui ne lui est pas constitutionnellement soumis fait naître pour le magistrat le droit et le devoir d'appeler le peuple aux armes, de conduire les opérations militaires et de rendre la justice militaire.

Appel aux armes. 1. Les consuls ou celui qui les remplace appellent le peuple aux armes en vertu du sénatus-consulte (2). L'apparition des citoyens non plus en toge, mais en costume militaire, le *saga sumere* (3) est l'expression extérieure de l'établissement

(1) V. tome V, la théorie des Magistrats constituants extraordinaires, sur leurs pouvoirs illimités en matière pénale.

(2) C'est pourquoi la mesure est désignée par les mots *populum Romanum ad arma vocare* dans César, p. 474, note 3, en général, dans Cicéron, *De or.* 2, 30, 132, Tite-Live, *Ep.* 61, et Plutarque, *C. Gracch.* 14, relativement à C. Gracchus (cf. Cicéron, *Phil.* 10, 9, 19). Le *tumultus* se rencontre souvent sans la proclamation de l'état de guerre, mais la seconde ne se rencontre jamais sans le premier (Cicéron, *Phil.* 5, 12, 31. 6, 1, 2. Dion, 46, 29). Si Dion, 37, 31, représente le sénat comme décrétant successivement la ταραχή, le *tumultus*, puis la φυλακὴ τῆς τε πόλεως καὶ τῶν ὅλων αὐτῆς πραγμάτων consulaire, enfin διὰ φροντίδος αὐτοὺς σχεῖν, ὥστε μηδεμίαν ἀποτριβὴν τῷ δημοσίῳ συμβῆναι, les deux premiers actes ne sont proprement qu'une détermination qui va de soi du troisième.

(3) *Saga sumere* : Tite-Live, 72. 118. Orose, 5, 18, 15. Cicéron, *Phil.* 5, 12, 31. 6, 1, 2. c. 6, 16. 8, 2, 6. 12, 7, 16. 13, 10, 23 ; *ad saga ire* : Cicéron, *Phil.* 6, 3, 9 : *Est ita decretum, ut, si ille auctoritati senatus non paruisset, ad saga iretur.* 14, 1, 1. Velleius, 2, 16, 3. Dion, 37, 43. 40, 50. 41, 3, pour la déclaration de guerre contre César en 705 : Πάντες (les sénateurs)... ἐξελθόντες ἐκ τοῦ συνεδρίου καὶ τὴν στολὴν μεταβαλόντες ἐσῆλθον αὖθις καὶ περὶ τιμωρίας αὐτῶν ἐβουλεύοντο. 46, 29. 31 : Τάς τε χλαμύδας τὰς στρατιωτικὰς πάντες καὶ οἱ

du régime d'exception. On emploie là le mode abrégé de recrutement de l'armée par le magistrat, le *tumultus*. Si les magistrats s'y refusent, comme cela arriva pour le cas de Ti. Gracchus, le recrutement de l'armée qui n'est pas fait par un magistrat, l'*evocatio* elle-même (1) peut venir y suppléer. La suspension de la justice (*justitium*) est toujours liée avec l'appel accéléré des hommes propres au service (p. 267, note 1). L'appel s'adresse naturellement en première ligne aux citoyens actuellement présents à Rome et il en résulte une troupe formée comme le permettent les circonstances (2). Les pleins pouvoirs comprennent celui de prescrire sans nouveau sénatus-consulte la levée de légions en forme; mais on n'en arrivait naturellement là que quand l'insurrection ne pouvait pas être étouffée à Rome même et en général seulement après d'autres délibérations avec le sénat (3). — Le péril écarté, l'ordre de quitter le costume militaire est donné dans la même forme (4).

Conduite de la guerre.

2. Le magistrat peut à sa guise ordonner des mesures de guerre proprement dite à Rome et au dehors (5). S'il se trouve

---

μὴ ἐκστρατεύσαντες ἠμπίσχοντο. c. 44. 50, 4. La *senatus auctoritas sagaria* dans Sisenna (*fr.* 12, éd. Peter) n'est pas certaine critiquement. Les consulaires n'avaient pas coutume de quitter la toge en pareil cas (Cicéron, *Phil.* 8, 11, 32; le même *Ad Cæs. jun.* dans Nonius, p. 532: *Pridie non. Febr... descendi ad forum sagatus* — Mss. : *togatus — cum reliqui consulares togati vellent descendere*).

(1) V. sur le *tumultus* et l'*evocatio*, tome II, la théorie des Fonctions de magistrat exercées par le citoyen en cas de force majeure, sur la force majeure dans le territoire *domi*.

(2) Une image animée de celle de 633 et surtout de celle de 654 est donnée par les descriptions de Cicéron, *Pro Rab. ad pop.* 7, 20. 21. *Phil.* 8, 4, 14. 15, o Appien, *B. c.* 1, 32.

(3) Cicéron distingue en ce sens *Pro Mil.* 26, 70 (p. 474, note 1) la concession ordinaire des pleins pouvoirs *nullis armis datis* et celle de 702 *dilectu dato*. Selon Salluste (p. 474, note 3), l'*exercitum parare* est au contraire contenu dans les pleins pouvoirs et le magistrat pouvait certainement y procéder sans nouvelle interrogation du sénat, si cela lui paraissait nécessaire; mais en général il s'en faisait donner l'autorisation expresse par le sénat, comme fit Pompée en 702. On a procédé de même en 691 (Salluste, *Cat.* 30).

(4) *Saga ponere* ou *deponere*: Tite-Live, *Ep.* 73. Orose, *loc. cit.* Cicéron, *Phil.* 14, 1, 1. Dion, 46, 39.

(5) Ordres de ce genre à Rome : Salluste, *Cat.* 30; Cicéron, *Pro Mil.* 23, 61 ; Dion, 42, 29. 32. 46, 44.

au cours de l'exécution de son mandat, dans le cas d'employer les armes contre une cité alliée, il n'a pas besoin pour cela d'une déclaration de guerre des comices (1).

Justice militaire.

3. La situation exceptionnelle se manifeste de la manière la plus énergique pour la coercition et la justice, qui se retrouvent alors, comme à l'origine, confondues (2) et illimitées (3). Le magistrat, entre les mains duquel tombe le citoyen auquel s'appliquent ses pleins pouvoirs, peut le traiter comme un prisonnier de guerre et, par conséquent, d'après les lois militaires des Romains, prononcer contre lui n'importe quelle peine, même la mort (4). Ce droit subsiste pour les magistrats, même après que le costume de guerre a été déposé, jusqu'à leur retraite de charge, à moins que les pleins pouvoirs ne leur aient été retirés auparavant, ce dont nous n'avons aucun exemple. Les pleins pouvoirs s'appliquent sans autre forme à ceux qui ont été déclarés nominativement ennemis publics soit par le magistrat en vertu du sénatus-consulte, soit par le sénatus-consulte lui-même et qui sont ainsi jugés par anticipation (5). Quant aux autres, le magistrat les juge par voie de *cognitio*, en se faisant assister, s'il veut, de conseillers (6). La remise de la décision par le

(1) Le *bellum gerere* de Salluste (p. 474, note 3) en corrélation avec le *populi jussu* qui suit ne peut être compris que dans ce sens; et avant l'extension du droit de cité à toute l'Italie, la faculté reconnue au consul d'user du droit de la guerre contre toutes les villes italiques en vertu de ces pouvoirs avait parfaitement une signification.

(2) V. tome I, la théorie de la Coercition du magistrat, sur la coercition et la juridiction.

(3) Salluste (p. 474, note 3) : *Coercere omnibus modis socios atque cives, domi militi æque... judicium summum habere.*

(4) Salluste, *Jug.* 33 : *Regi infesta plebs erat... jubebat pars... more majorum de hoste supplicium sumi.* Tite-Live, 26, 31, 2 : *Quidquid in hostibus feci, jus belli defendit.* Cela s'applique pareillement à la guerre civile ; *cum ipsius victoriæ condicione,* dit Cicéron à César (*Pro Marc.* 4, 12), *omnes victi occidissemus, tua clementia conservati sumus.*

(5) C'est là ce à quoi pense Cicéron, lorsqu'il se reproche à lui-même, *In Cat.* 1, 1, 2. 2, 2, 3, de n'avoir pas immédiatement fait mourir Catilina en vertu des pleins pouvoirs que lui a donnés le sénat.

(6) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction criminelle des consuls de la République au cas de suspension de la provocation. Cicéron, *Læl.* 11, 37 : *C. Blossius Cumanus* (donc citoyen romain)... *cum ad me, quod aderam Lænati et Rupilio consulibus in consilio, deprecatum venisset.* Plutarque, *Ti. Gracch.* 20 : Ὁ δὲ Κυμαῖος Βλόσσιος ἀνήχθη μὲν ἐπὶ τοὺς ὑπάτους.

magistrat non pas à un *consilium*, mais au sénat tout entier comme fit Cicéron pour les partisans de Catilina qui étaient emprisonnés, est un acte qui n'est justifié par aucun précédent (1), et qui est également contraire à l'usage et à la nature de l'institution; cette dernière admet l'autorisation par le sénat d'une libre juridiction du consul, mais non la juridiction du sénat. C'était le dernier pas, et un pas de faiblesse, dans cette voie périlleuse par laquelle le pouvoir exécutif passa de la magistrature à la majorité du sénat. Le sénat avait sans doute déjà anticipé sur la justice depuis le temps de Sulla; mais c'était une mauvaise aggravation d'un mauvais commencement que désormais le collège dirigeant, non content de mettre hors la loi les citoyens qu'il n'avait pas en son pouvoir, prescrivit à la majorité des voix aux bourreaux de faire leur office contre ceux qu'il avait en son pouvoir. — La décision, de quelque façon qu'elle soit rendue, est considérée comme un jugement; l'exécution du jugement anticipé reçoit cette aggravation déjà signalée (p. 477, note 6) que, tant que le condamné n'est pas tombé en la puissance du gouvernement, chaque citoyen peut et doit exécuter sur lui la condamnation à mort. Il y a grâce, si la peine de mort n'est pas exécutée (2), et la sentence capitale entraîne forcément de plein droit la confiscation de la fortune (3).

(1) Le silence de Cicéron suffit à le prouver. Il invoque assez souvent le fait que le sénat a condamné Lentulus et autres et qu'il n'a fait qu'obéir au sénat (par ex. *In Pis.* 7, 14. *Phil.* 2, 8, 18), et il parle en ce sens du *judicium senatus aut populi* capital (*De domo*, 13, 35); mais il ne s'appuie nulle part sur l'exemple d'une justice analogue du sénat.

(2) Salluste, *Cat.* 42: *Complures Q. Metellus Celer prætor ex senatus consulto causa cognita in vincula conjecerat.* 51, 43, César vote *publicandas eorum* (de Lentulus et autres) *pecunias, ipsos in vinculis habendos per municipia* (cf. p.426, note 1). C'est l'ajournement jusqu'à nouvel ordre de l'exécution de la peine de mort signalé p. 273, qui peut pratiquement conduire à sa transformation en détention perpétuelle, et Cicéron comprend ainsi la proposition de César, *In Cat.* 4, 5, 10 : *Homo mitissimus... non dubitat P. Lentulum æternis tenebris vinculisque mandare.*

(3) Salluste, *Cat.* 51, 43 (note 2). Plutarque, *C. Gracch.* 17. Cicéron, *Ad fam.* 10, 21, 4. Dion, 46, 39. *Vita Marci*, 24. *Cassii*, 7. *Albini* 12 (p. 482, note 2). Le principe est encore ici que les *hostes* sont dépouillés de leurs biens comme de la vie.

Proclamation de la loi martiale sous le Principat.

Les pouvoirs des consuls et du sénat qui se rattachent à la loi martiale ont perdu de leur importance sous le Principat par suite du changement des circonstances politiques ; mais ni ses conditions ni ses conséquences légales n'ont été essentiellement modifiées. Lorsque l'empereur est renversé avec la participation du sénat, la forme régulière employée consiste à le déposer et à le déclarer ennemi public (1). D'autre part, la juridiction anticipée exercée par le sénat en déclarant un individu ennemi public a été fréquemment utilisée par les empereurs comme un instrument plus efficace que la procédure criminelle proprement dite (2). Il est encore fait allusion sous Auguste, en l'an 734 de Rome, à une application sérieuse de la loi martiale faite contre des troubles intérieurs de la ville sous la direction du consul alors en fonction (3) ; sous le Principat, cela ne se présente que dans des essais isolés d'écarter ce dernier et de revenir au gouvernement républicain du sénat. Mais, quant à la forme, les sénats de l'ancienne et de la nouvelle Rome ont encore, en présence de crises intérieures, prononcé des mises

(1) V. tome V, la théorie de la Fin et du renouvellement du Principat, sur la poursuite criminelle du prince déposé.

(2) Suétone, *Gai.* 7 (cf. *Tib.* 54) : *Neronem et Drusum senatus Tiberio criminante hostes judicavit. Vita Commodi,* 6 : *Perennis... hostis appellatus lacerandusque militibus est deditus. Vita Albini,* 12 : (Sévère) *omnes illos, quorum litteras* (à Albinus) *repperit, hostes judicari a senatu fecit... et ipsos interemit et bona eorum proposuit et in ærarium publicum rettulit.* Cette procédure diffère de la justice criminelle des consuls et du sénat en ce que cette dernière demande que les accusés soient présents et entendus et qu'ici les deux choses disparaissent.

(3) Le sénat de Constantinople mit ainsi Stilicho hors la loi en 397 : 'Αναπείθει (Eutrope) δὴ τὸν βασιλέα (Arcadius), τέως συναγαγόντα τὴν γερουσίαν κοινῷ δόγματι τῆς βασιλείας πολέμιον αὐτὸν προσειπεῖν (Zosime, 5, 11). Peu après, le sénat de Rome mit hors la loi le gouverneur d'Afrique Gildo. Symmaque, *Ep.* 4, 5 [4] : *Lectis d. n. Honorii Aug. litteris atque sententiis decursisque omnibus paginis, quæ Gildonis crimina continebant... consulti... in senatu more majorum — neque enim sine legitimo ordine judicii auctoritas stare potuisset — ingenti causæ devotis sententiis satisfecimus,* ce qui est ensuite désigné commme une *rei damnatio.* Claudien, *De cons. Stilichonis,* 1, 326 : *Non ante fretis exercitus adstitit ultor, ordine quam prisco censeret bella senatus: neglectum Stilicho per tot jam sæcula morem rettulit, ut ducibus mandarent prœlia patres decretoque patrum felix legionibus iret tessera. Romuleæ leges rediere, fatemur, cum procerum jussis famulantia cernimus arma.*

hors la loi (1) et invité les citoyens à prendre le costume de guerre, à la fin du IVe siècle.

---

(1) Lorsque fut fait à Rome, en 394 après J. C., sous l'empereur Eugenius, le dernier essai de rétablir l'ancienne religion, cette procédure fut encore observée selon le témoignage de la remarquable poésie contemporaine (Bährens, *Poet. Lat. min.* 3, 287), vers 32. 33 : *Quis tibi justitium incussit, pulcherrima Roma? Ad saga confugerent, populus quæ non habet olim.*

LE SÉNAT SOUVERAIN DU PRINCIPAT.

Le Sénat de Sulla.

Le conseil de la cité romaine, auquel il appartenait seulement, d'après les institutions primitives, de confirmer les résolutions du peuple et de conseiller la magistrature dans ses décisions, a fini par arriver, au cours de l'évolution de la République, à dominer l'État, à réduire pratiquement le droit de résolution du peuple souverain à une formalité et à lier le droit de décision de la magistrature à sa consultation préalable et à son assentiment pour toutes les questions importantes qui ne rentraient pas directement dans le pouvoir exécutif. Sous la constitution de Sulla, il a été définitivement émancipé de la magistrature par l'établissement de l'inamovibilité des sénateurs (p. 54).

Le Sénat de César.

Les contrastes s'attirent entre eux. La réalisation du gouvernement des optimates provoqua comme réaction une émancipation de la magistrature par rapport au sénat, qui, avec la dictature de César, aboutit à une autocratie théorique et pratique complète.

Le Sénat du Principat.

L'organisation politique d'Auguste est un compromis. Elle met l'un à côté de l'autre le gouvernement de Sulla, d'une part, et, d'autre part et surtout, l'autocratie de César. Les deux institutions sont en principe inconciliables; mais cependant, dans les trois siècles qui s'étendent de la bataille d'Actium à Dioclétien,

sinon l'équilibre, auquel on n'a jamais pu arriver, du moins la coexistence du gouvernement impérial et de celui du sénat a formé le régime constitutionnel. Le souvenir du pouvoir illimité exercé par le sénat à la fin de la République n'a pas disparu durant ce long *statu quo* (1), où le peuple, oublié comme titulaire de la souveraineté, ne figure que comme représenté par le sénat. Les crises dans lesquelles le sénat a cherché à se débarrasser de la prédominance du prince (2) ou dans lesquel-

(1) La transition, lentement accomplie et compliquée de nombreux détours, qui a conduit l'opinion publique de l'Italie et de la moitié latine de l'empire de la foi en la vertu bienfaisante exclusive de la République à la conception monarchique pure, ne peut être exposée par le droit public. On peut mentionner le langage, immédiatement relatif aux élections sénatoriales, d'un sénateur du temps de Trajan (Pline, *Ep.* 3, 20, 12) : *Sunt quidem cuncta sub unius arbitrio, qui pro utilitate communi solus omnium curas laboresque suscepit ; quidam tamen salubri temperamento ad nos quoque velut rivi ex illo benignissimo fonte decurrunt.* En général, les écrivains romains appartenant aux sphères élevées regardent le gouvernement du Principat comme un état de décadence par rapport au gouvernement sénatorial de la République, mais en même temps comme une nécessité inévitable (v. les paroles de Galba, Tacite, *Hist.* 1, 16, tome V, dans la théorie de la Fin et du renouvellement du Principat, sur les vacances entre les principats). Quant aux lettrés en sous-ordre, en particulier à ceux de la ville de Rome, non seulement les formules, comme celles selon lesquelles Auguste a rétabli la *Romana res publica, si reparata divi potest libertate deposita* (*Vita Cari*, 3) et la monarchie a perdu l'État (*Vita Albini*, 13 : *Si senatus p. R. suum illud vetus haberet imperium nec in unius potestate res tanta consisteret, non ad Vitellios neque ad Nerones neque ad Domitianos publica fata venissent*), mais en outre les rêves millenaires du sénat empereur (*ipsum senatum principem factum* : *Vita Taciti*, 12 ; cf. tome V, la théorie des Affaires extérieures, sur la participation du sénat), dont le prince sera le général (selon le continuateur de Dion, Emilien écrit au sénat : Τὴν βασιλείαν ὑμῖν καταλιμπάνω κἀγὼ ὁ στρατηγὸς ὑμέτερος πανταχοῦ ἀγωνίζομαι) ou du dernier prince qui soumet tous les barbares et restitue ensuite au sénat le gouvernement d'après les anciennes lois (*Vita Floriani*, 2 : *Postea senatui reddat imperium et antiquis legibus vivat*) sont chez eux choses courantes.

(2) Toutes les dynasties ont fini par un essai de renouvellement du gouvernement du sénat (v. tome V, la théorie de la Fin et du renouvellement du Principat, sur les vacances entre les principats) soit celle des Julii, après la catastrophe de laquelle le sénat a exercé le gouvernement en fait pendant quelques jours, soit celle des Claudii, dont la crise fut provoquée par Galba, en qualité de *legatus senatus populique Romani* (Suétone, *Galb.* 10), où les légions de Germanie, avant de faire leur empereur, jurent fidélité au sénat (Suétone, *Galb.* 16), et où Vitellius dépose son autorité entre les mains des consuls (Tacite, *Hist.* 3, 68 ; cf. tome II, la théorie du Costume militaire des magistrats, sur l'épée), soit aussi pareillement celle des descen-



les au contraire celui-ci s'est mis en voie de se débarrasser complètement d'un cogouvernant toujours incommode (1) n'ont pas non plus fait défaut. Naturellement la conformation pratique de la dyarchie, qui n'a pas plus de base formulée que le gouvernement antérieur du sénat, a subi l'influence de l'individualité des divers souverains encore plus fortement que ce n'est le cas pour une monarchie pure. Puis, après que le compromis eut été dénoncé et que Gallien eut exclu les sénateurs des hauts postes militaires et en même temps de la participation au pouvoir (2), les deux termes extrêmes, constitués

---

dants de Nerva, après l'issue de laquelle Pertinax essaya de gouverner comme fondé de pouvoirs du sénat (cf. *Vita*, 13 : *Fuit in curia honorificentissimus, ita ut senatum faventem adoraret et quasi præfectus urbi cum omnibus sermonem participaret*, etc), et où le sénat dirigea la haute administration intérimaire après la mort de Julien (v. tome V, *loc. cit.*). Ces restaurations de la République, tout intérimaires qu'elles aient été, ne doivent pas être rabaissées dans leur portée. Ce sont des applications pratiques de la théorie selon laquelle la légitimité fait défaut au Principat et il ne constitue légalement rien de plus qu'une succession de magistratures extraordinaires restreignant l'autorité proprement légitime qui est celle du sénat.

(1) C'est à quoi arrivent tous les gouvernements considérés comme inconstitutionnels, celui de Gaius (Dion, 59, 23 : Ἤχθετο μὲν εἰ μικρά τινα ψηφισθείη — témoignages honorifiques du sénat — ἤχθετο δὲ καὶ εἰ μείζω... οὐδὲ γὰρ οὐδὲ ἐβούλετο δοκεῖν τι τῶν τιμῶν αὐτῷ φέρειν τῶν ἐπ' αὐτοῖς ὡς καὶ κρείττοσιν αὐτοῦ οὖσι καὶ χαρίσασθαί οἱ ὡς καὶ ἥττονί σφων ὄντι δυναμένοις εἶναι), qui reçoit des appels de décisions du sénat (v. tome III, la théorie du Consulat, sur les consuls comme juridiction d'appel, *in fine*) ; celui de Néron, qui s'arrogea le droit réservé au sénat d'émettre des monnaies de cuivre (v. tome V, la théorie de la Monnaie, sur les rapports du prince et du sénat en matière monétaire) et qui méditait de supprimer le privilège sénatorial en matière d'occupation du commandement, fondement propre de la coautorité du sénat (Suétone, *Ner.* 37 : *Negavit quemquam principum scisse quid sibi liceret... sæpe jecit... se... eum... ordinem* — des sénateurs — *sublaturum quandoque e re publica ac provincias et exercitus equiti Romano ac libertis permissurum* ; cf. aussi p. 495, note 4) ; celui de Perennis sous Commode, qui commença pratiquement ce retrait du commandement, mais qui succomba à la tâche. (*Vita Commodi*, 6 : *Perennis... quod bello Britannico militibus equestris loci viros præfecerat amotis senatoribus... hostis appellatus*). Les catastrophes provoquées par de telles tentatives montrent combien profondes étaient, même en pratique, les racines du gouvernement commun.

(2) P. 72, note 2. Cette transformation n'atteignit pas seulement l'ordre sénatorial, mais, quoique avec une moindre vigueur, l'ordre équestre (VI, 2, p. 160). Les empereurs de ce temps cherchent à gouverner en dehors des deux ordres jusqu'alors privilégiés, et le soldat sorti du rang, le primipilaire, est la base du système.

par les princes qui gouvernaient sans le sénat et contre lui et par ceux qui ne voulaient être que ses généraux, ont alterné pendant quelques dizaines d'années jusqu'à ce que la monarchie gréco-orientale n'acquît une base solide sous Dioclétien par le transfert hors de Rome du centre de gravité de l'empire et qu'une classe sénatoriale appropriée à cette monarchie ne fût introduite sous le gouvernement de Constantin (1). — Nous devons ici tracer le rôle politique que joue le Sénat sous le Principat, comme nous avons l'habitude d'appeler la dyarchie d'après son élément le plus fort; nous le ferons d'ailleurs en laissant de côté une portion pratiquement importante de la part prise par le sénat au gouvernement, les privilèges des sénateurs et spécialement leur droit exclusif aux magistratures militaires (p. 72) et en restreignant notre exposition aux droits exercés par le corps lui-même sous le Principat. Quoique ces droits aient déjà tous trouvé leur place, soit par opposition, dans l'étude du Principat, soit par corrélation à l'étude des pouvoirs du sénat de la République, dans les chapitres qui précèdent, il nous a cependant paru à propos de rassembler ici dans une récapitulation les contrastes du gouvernement impérial. Avant de décrire les droits propres du sénat du Principat, nous allons exposer la situation occupée théoriquement et terminologiquement par le sénat du Principat soit en face de la magistrature et du peuple de la République, soit en face de la puissance impériale.

Relativement à la magistrature de la République, il n'y a rien de changé. Ce qui est la conséquence et le signe distinctif du gouvernement sénatorial républicain, l'effacement dans le sénatus-consulte de l'élément représenté par la magistrature, la transformation du décret, pris par le magistrat d'accord avec la majorité du sénat, en un acte du corps, dans lequel le président joue à peu près le même rôle que le président moderne dans une résolution du parlement, subsiste sans mo- Relations avec son président.

(1) Sur la transformation par Constantin de ce gouvernement de l'officier inférieur, mis d'abord à la place du système d'Auguste, en l'aristocratie de cour postérieure, cf. *Eph. ep.* V, 137.



dification sous le Principat, même lorsque c'est l'empereur qui préside (1). Le changement plus fréquent du président a même dû nécessairement avoir pour résultat pratique de rabaisser encore son influence sur la marche des affaires.

Relations avec le peuple.

Par rapport aux comices, le sénat ne conserve pas seulement les droits qui lui avaient été attribués par Sulla : il se met progressivement à leur place. Tandis que, du temps de la République, lorsque la loi et le sénatus-consulte sont rapprochés, la première est mise légalement au premier rang (2), à moins

(1) Il n'est dit nulle part que les résolutions prises sous la présidence de l'empereur (p. 85, note 2) présentent une singularité quelconque; il ne faut pas confondre la présidence avec la proposition orale ou écrite faite par l'empereur (pp. 165 et 167, note 1).

(2) Cet ordre est suivi dans le décret de L. Paullus de l'an 566 concernant la reprise par une loi ou un sénatus-consulte du sol concédé aux Hastenses (VI, 2, p. 364, note 3, cf. VI, 2, p. 375, note 2) ; dans Polybe, 21, 10, 8, relativement à la confirmation de la paix (par conséquent dans l'ordre inverse de l'ordre chronologique) ; dans l'alliance avec Astypalæa de 649 aussi bien relativement au territoire soumis au peuple et au sénat (VI, 2, p. 213, note 2) que relativement aux changements qui plairaient à l'un ou l'autre ; même encore chez Auguste, dans son inscription commémorative, aussi bien, 1, 31 = *Gr.* 3, 2, relativement à la dictature qui lui a été « donnée » par le peuple et le sénat (où c'est sans doute à tort qu'il est question, dans mon commentaire, d'une simple démonstration du peuple, et où il s'agit sans doute d'une loi préalablement délibérée par le sénat), que 2, 1, relativement à la création de nouveaux patriciens (où j'entendrai aussi aujourd'hui le *jussu populi et senatus* du sénatus consulte préparatoire de la loi Sænia). Pour les déclarations de guerre et les actes analogues de souveraineté où le peuple et le sénat concourent (p. 294), l'infraction des magistrats à ce principe est à plusieurs reprises représentée comme un acte fait *injussu populi ac* (*aut* dans Cicéron, *In Pis.* 21, 50, est une fausse lecture) *senatus* : Cicéron, *Verr. l.* 2, 5, 14. *l.* 3, 8, 19. *In Pison.* 20, 48. 21, 50. *De off.* 3, 30, 109. Tite-Live, 1, 49, 7. *Ep.* 64 (au contraire *jussu senatus aut populi*, Salluste, *Jug.* 112 ; *senatus Romani populive jussu*, Tite-Live, 41, 27, 11). Cette façon de s'exprimer est peut-être, comme remarque Weissbrodt, *Miscellanea epigraphica*, Braunsberg, 1883, p. 12, zeugmatique en ce sens que *jussus* ne s'applique au sens technique qu'au peuple, quoique *jussu* ou *injussu senatus* se trouve aussi dans Cicéron (*Verr.* 4, 39, 85. c. 61, 137. *In Cat.* 3, 4, 8) ; mais la prépondérance du peuple reste toujours prouvée par le fait qu'on ne dit pas *senatus populique jussu* ou *injussu*, mais *jussu* ou *injussu populi et senatus*. Il faut comprendre de même les mots de Cicéron, *De l. agr.* 1, 4, 12 : *Amplissimo populi senatusque judicio exercitus habuistis et bella gessistis*, quoiqu'il puisse aussi être question là de l'ordre chronologique de succession de l'élection des comices et de la détermination des provinces. — Chez les écrivains postérieurs, on ne rencontre le peuple mis au premier rang qu'exceptionnellement : Salluste, *Jug.* 41, 2 ; Vitruve, *Præf.* 1, 1 ; Tite-

que l'ordre inverse ne soit justifié par un rapport chronologique ou de causalité (1); tandis qu'à cette époque, on distingue rigoureusement l'action du sénat et celle des comices en ce sens que le sénat peut bien accomplir un acte obligatoire pour le peuple, mais non faire de cet acte un acte du peuple, les deux points deviennent terminologiquement incertains dans la période de transition qui conduit au Principat. Des affirmations matérielles, concernant l'État en général, sont rapportées dans des sénatus-consultes, certainement aux derniers temps de la République et peut-être beaucoup plus tôt, au sénat et au peuple, de telle sorte que le premier s'exprime pour le compte

Live, 7, 31, 10. 24, 37, 7. 29, 21, 7 (immédiatement après, l'ordre inverse). L'habitude de langage récente étudiée plus loin prédomine constamment depuis le temps de César : *Bell. Alex.* 68 ; Salluste, *Jug.* 9, 2. 21, 4. 104, 5. 111, 1 ; Tite-Live, très souvent et même dans des formules anciennes comme 22, 10, 3. 6. 36, 1, 2. c. 2, 4. — Relativement à d'autres villes, on trouve chez Cicéron l'une et l'autre construction : (*Verr.* 3, 45, 108 : *Senatus et populus Centuripinus... noluit ; l.* 2, 21, 50 : *Invito populo senatuque Syracusano*). — Il faut bien distinguer de là les textes où *populus* n'est pas employé pour désigner l'État romain en général, mais comme équivalent de *plebs* à côté de *senatus* (cf. outre les textes cités VI, 2, p. 51, note 1, Tacite, *Ann.* 1, 7 : *Senatus milesque et populus* ; 11, 30 : *Populus et senatus et miles* ; cf. 14, 11 : *Militi patribusque et plebi*) ou bien ceux où, comme chez Tacite, *Hist.* 1, 4. 35, le peuple, séparé en qualité de *populus* et de *plebs* par des qualifications déterminatives en gens comme il faut et bas peuple, est opposé aux deux classes supérieures.

(1) Quand, dans les adresses de lettres, on nomme à côté des magistrats et du sénat *populus plebsque Romana* (Cicéron, *Ad fam.* 10, 8. *Ep.* 35, rapproché de VI, 1, p. 5, note 1; aussi, relativement à d'autres villes, Cicéron, *Cat.* 3, 5, 10. 11), ces derniers occupent toujours la dernière place parce que le peuple reçoit connaissance de la lettre par un sénatus-consulte comme le sénat en reçoit connaissance par les magistrats. Lorsque, dans Polybe, tandis que le peuple et le sénat confirment la paix, 21, 10, 8, les ambassadeurs pacifiques sont immédiatement après envoyés 21, 17, 9, au sénat et au peuple ; quand un emplacement de sépulture est donné à L. Poblicius Bibulus *senatus consulto populique jussu* (*C. I. L.* VI, 1319); lorsque, selon Cicéron, *Pro Plancio* 17, 42, *senatus censuit populusque jussit*, c'est l'ordre chronologique qui est déterminant; de même la désignation anticipée des fils d'Auguste a lieu d'après lui (*Ancyr.* 3, 1) par le sénat et le peuple, parce que le sénat leur accorde d'abord leur dispense et que le second les élit ensuite. César, *B. c.* 1, 9 : *Libera comitia atque omnis res publica senatui populoque Romano permittatur* pense aussi aux sénatus-consultes qui préparent les élections populaires.

Senatus populusque Romanus.

du second (1), les deux étant rassemblés comme une unité et gouvernant par suite le singulier, et le peuple étant même mis le plus souvent au second rang comme étant la partie représentée. Non seulement le langage habituel suit cet usage, tout au moins dès le temps de Cicéron, et écrit *senatus populus que Romanus*, en le faisant suivre du singulier, partout où le le sénat et le peuple sont réunis sans distinction et où il s'agit de l'État sans égard à l'action spéciale de l'une ou l'autre des parties (2); mais on a même rapporté, en partant de l'idée que l'acte du sénat peut être regardé en même temps comme un acte du peuple (3), les résolutions du sénat à ce double facteur (4).

---

(1) Le sénatus-consulte concernant les Tiburtins (p. 429, note 1) rentre déjà dans cet ordre en ce que les excuses présentées au sénat sont désignées comme suffisantes par rapport au peuple. Le sénatus-consulte d'Asclépiade porte expressément, ligne 11 : Τὴν σύνκλητον καὶ τὸν δῆμον τὸν Ῥωμαίων διαλανβάνειν τὴν τούτων ἐργασίαν καλὴν... [γεγ]ονέναι (au contraire immédiatement après τὴν σύνκλητον κρίνειν) ; en outre les sénatus-consultes chez Cicéron portent *senatui populoque Romano gratum esse* (*Phil.* 5, 13, 36 ; de même 3, 15, 38. 10, 11, 25. 11, 12, 31. 31, 21, 50). Dans la proposition faite par le dictateur César pour les Juifs dans Josèphe, 14, 10, 7, le sénat est de même nommé deux fois avant le peuple et une fois après; la construction alterne également relativement à une décision analogue dans Cicéron, *Ad fam.* 15, 2, 4. 5 : *Salutem ejus regis populo senatuique magnæ curæ esse* et ensuite *senatui populoque Romano tantæ curæ esse.*

(2) Cicéron, *Verr. l.* 1, 37, 68. 5, 4, 9 ; *De l. agr.* 2, 33, 90 : *In oculis senatus p. q. R.* ; *In Cat.* 3, 8, 20 ; *Pro Mur.* 11, 24 ; *Pro Sulla,* 9, 26 ; *Pro Flacco,* 40, 101 ; *De domo,* 24, 64 : *Vivo senatu populoque Romano* ; *De har. resp.* 11, 22 ; *Pro Sestio,* 5, 12. 23, 51 ; *Pro Balbo,* 4, 10 : *Cui* (à Pompée) *senatus populusque Romanus amplissimæ dignitatis præmia dedit non postulanti ; Pro Planc.* 10, 26. 37, 90 : *Qualis futurus in me retinendo fuisset senatus populusque Romanus ; Pro Rab. Post.* 2, 4. Dans les Philippiques, cette formule se trouve à toutes les pages.

(3) Cicéron, *Verr. l.* 2, 49, 121 : *Quas leges sociis amicisque dat is qui habet imperium a populo R., auctoritatem legum dandarum ab senatu, hæ debent et populi Romani et senatus existimari*, et de même *Pro Balbo,* 16, 35 : *Quod si hoc fœdus, quod populus Romanus auctore senatu... voluntate et sententiis suis comprobat, idem suffragiis comprobasset.*

(4) Dans une série de passages des Verrines, 2, 3, 9. c. 39, 90 (VI. 2, p. 364, note 2) 3, 15, 38 (VI, 2, *loc. cit.*). c. 16, 40. c. 75, 173, des règlements relatifs à la province de Sicile qui n'ont certainement pas été soumis aux comices sont attribués au *senatus populusque Romanus ;* cette formule est encore employée avec la même valeur pour la reconstruction du Capitole par Catulus (Cicéron, *Verr,* 4, 31, 69) et pour la déclaration de guerre contre Mithradates (*Pro Mur.* 16, 34). Il ne peut non plus s'agir que du sénatus-consulte dans le plus ancien exemple épigraphique qui nous en soit

Cette mise en parallèle du peuple et du sénat et le premier rang attribué au second, même lorsqu'il ne parle pas lui-même et n'est donc pas au premier plan en qualité de principal acteur, sont contraires à la nature de l'institution et étrangers au langage ancien (1). On peut observer chez Cicéron lui-même, comment la substitution du *senatus populusque Romanus* au *populus Romanus* marche de conserve avec le développement de la souveraineté du sénat (2). Lorsque cette souveraineté est arrivée, sous le Principat, à une reconnaissance en forme, la double désignation acquiert également un caractère officiel. L'acte concret de l'assemblée ne peut naturellement pas être rapporté au *populus* (3), et le *senatus consultum* traditionnel subsiste ; mais lorsque le sénat dédie quelque chose (4) ou fonctionne comme

---

connu (*C. I. L.* IX, 2628, d'Æsernia) : *Genio deivi Juli, quem senatus populusque Romanus in deorum numerum rettulit.* Lorsqu'il s'agit du sénatus-consulte et de la loi, la formule est en général (cf. César, *B. c.* 1, 9, p. 489, note 1) modifiée ; ainsi *De prov. cons.* 4, 7 : *Civitas libera* (Byzance) *et... a senatu et a populo Romano liberata ; Cum pop. gr. eg.* 5, 11 : *Senatum aut populum est cohortatus* (de même *Verr.* 3, 49, 117 ; *In Pis.* 16, 37) ; *De l. agr.* 1, 4, 12 (p. 488, note 2).

(1) Quand, à l'époque ancienne, le résultat de l'acte du sénat est rapporté au peuple, par exemple, quand l'*amicus populi Romani* devient tel par un sénatus-consulte, le sénat ne se met pas à côté du peuple, il est absorbé par lui comme étant son organe.

(2) Dans la première période de Cicéron, l'État s'appelle pour lui *populus Romanus* ; mais Antoine fait la guerre de Mutina *contra senatum populumque Romanum* (*Phil.* 2, 9, 72, et beaucoup d'autres textes).

(3) C'est vrai naturellement pour tous les temps. Dans les mots *ad senatum populumque referri* du sénatus-consulte de Cælius, *Ad fam.* 8, 8, 6, *populumque* est une interpolation.

(4) C'est toujours le peuple qui, est considéré comme constructeur des monuments et des édifices à l'époque de la République, quoiqu'il y soit difficilement nommé expressément (p. 224, note 1). Si les inscriptions nomment, à la meilleure époque, le magistrat avec ou sans addition du sénat, et rarement, à la fin de la République, la loi (*C. I. L.* VI, 872 : *Divo Julio jussu populi Romani statutum est lege Rufrena*), le *senatus populusque Romanus* prend leur place sous Auguste. Le plus ancien exemple que je connaisse d'emploi officiel de cette formule, qui peut déjà appartenir à la République postérieure à Sulla, est de l'an 725 de Rome : *Senatus populusque Romanus imp. divi Cæsari Juli f. cos. quinct... re publica conservata* (*C. I. L.* VI, 873). Désormais elle est caractéristique de toutes les constructions et monuments édifiés par l'État à Rome ou au dehors ; cf. pp. 363 et 409, note 3. — Les écrivains de cette époque parlent de même ; la forme de gouvernement républicaine s'appelle chez Tacite, *Ann.* 1, 2, *senatus populique imperium*.

corps électoral (1) il est désormais appelé et s'appelle lui-même officiellement *senatus populusque Romanus*. Le peuple et l'État, le *populus* et la *res publica* sont devenus des notions idéales (2) qui n'ont plus d'autre expression réelle ni d'autre forme pratique que le sénat.

Situation du Sénat en face de l'empereur : On évite en général de donner une expression formelle au rapport existant entre le sénat et l'empereur. Si, dans les solennités publiques extraordinaires, telles que la réception des princes étrangers à Rome (3), l'entrée solennelle (4) et les funérailles de l'empereur, (5), le sénat est distingué d'une manière analogue à celle dont il l'était depuis la période intermédiaire de la République dans les fêtes populaires (p. 68), il est simplement signalé par là comme l'ordre le plus élevé : la même chose avait lieu pour les chevaliers (VI, 2, p. 126, note 1). Naturellement on ne s'efforcait pas d'afficher clairement aux yeux du public la coordination de deux pouvoirs les plus élevés, le double gouvernement de la personne et de la corporation. Il n'est pas exprimé dans les titres officiels de l'empereur, ou du moins il ne l'est que négativement : l'empereur est appelé *pater patriae* ; mais il n'est guère appelé *pater senatus* (6), parce que la subordination ne conviendrait pas au sénat, comme titulaire formel de la souveraineté de l'État ; au con-

---

(1) Tandis que, dans la loi d'investiture de Vespasien, le sénat est ailleurs cité sans addition, les commendations électorales sont signalées comme faites *senatui populoque Romano*.

(2) En ce sens, ces expressions restent encore en usage sous le Principat. *Vita Hadriani*, 8: *Et in contione et in senatu sæpe dixit ita se rem publicam gesturum, ut sciret populi rem esse, non propriam.*

(3) Lors de la réception de Tiridates, roi d'Arménie en l'an 66, Néron parut au Forum, suivi de sa garde et du sénat (Dion, 63, 4).

(4) Dion, 74, 1 : Ἡμεῖς ἐν κόσμῳ περιῄειμεν. Hérodien, 3, 8, 3. 4, 1, 3.

(5) Déjà les funérailles de Sulla sont suivies par ἡ βουλὴ πᾶσα καὶ αἱ ἀρχαί (Appien, *B. c.* 2, 106); de même les cortèges funèbres d'Auguste (Dion, 56, 42) et de Pertinax (Dion, 74, 4: Ὅ τε Σεβῆρος καὶ ἡμεῖς οἱ βουλευταὶ αἵ τε γυναῖκες ἡμῶν προσῄειμεν πενθικῶς (Mss. μυθικῶς] ἐσταλμένοι, καὶ ἐκεῖναι μὲν ἐν ταῖς στοαῖς, ἡμεῖς δὲ ὑπαίθριοι ἐκαθιζόμεθα).

(6) *Pater senatus* se rencontre seulement sur quelques monnaies de Commode de l'an 187 (Cohen, 2ᵉ éd. n. 396-398) ; *patres senatus* sur une empreinte isolée (Cohen, *Pup.* 19) des empereurs du sénat Balbinus et Pupienus,

traire, la qualification de *mater senatus* (1) est fréquemment attribuée aux impératrices au IIIe siècle. Mais quand l'existence simultanée de l'empereur et du sénat est exprimée, elle apparaît comme une dyarchie. Cette dyarchie se manifeste à nous d'une manière sensible dans les représentations figurées du sénat (2) et dans la formule des vœux. Non pas dans les monnaies de l'empire (3), mais dans les monnaies municipales des provinces administrées par le sénat, la tête du sénat personnifié est traitée de la même façon que celle de l'empereur (4), est

dans les représentations figurées;

(1) Julia Domna est la première à être appelée *mater castrorum et senatus et patriæ* (Eckhel, 7, 196; Henzen, *ind.* p. 72) ou encore *senatus castrorum et patriæ* (Actes des Arvales de 213); à partir de là, l'*Augusta* porte fréquemment des titres semblables. La mise en parallèle des soldats et du sénat est remarquable (p. 501, note 2).

(2) Le sénat est représenté comme un homme barbu portant la tunique à bande de pourpre et la toge à bordure de pourpre, la tête couronnée (Dion, 68, 5: Ἄνδρα πρεσβύτην ἐν ἱματίῳ καὶ ἐσθῆτι περιπορφύρῳ, ἔτι δὲ καὶ στεφάνῳ ἐστολισμένον, οἷά που καὶ τὴν γερουσίαν γράφουσιν). Sur le médaillon de Constantin, note 3, il apparaît en pied pleinement à l'égal de l'empereur. Sur les monnaies provinciales, la tête est le plus souvent une tête d'homme, plus rarement, par suite de sa dénomination au féminin en grec, une tête de femme; elle est tantôt jeune, tantôt barbue, nue ou couverte, ou avec le bandeau et la couronne (Eckhel, 4, 224). — Je ne saurais décider si la Victoire, dont l'autel dressé dans la curie par Auguste le 28 août 725 (Dion, 51, 22; *C. I. L.* I, p. 400; cf. Suétone, *Aug.* 100) y resta jusqu'au IVe siècle, (Jordan, *Top.* 1, 2, 251), peut être considérée comme une personnification du sénat; je ne saurais dire davantage si la fête publique du 4 août *vic(toria) senatus* citée dans le calendrier du IVe siècle se rapporte à cet autel ou s'il s'agit de quelque victoire du sénat.

(3) On ne trouve pas de représentation figurée du sénat sur des monnaies de l'empire du temps du Principat. Le médaillon d'or de Constantin le Grand, Cohen, 6, 1re éd. 28 (reproduit sur la page du titre; un semblable du cabinet de Berlin reproduit dans la *Zeitschrift für Numismatik* de Sallet, 9, 20, pl. 1) est le premier à représenter sur une face, le buste de l'empereur avec le diadème, le sceptre et le globe terrestre, et la légende *Constantinus max. Aug*, et, sur, l'autre la même figure debout avec les mêmes insignes et la légende *senatus*. Il n'est pas douteux pour moi que la seconde figure représente non pas l'empereur, mais le sénat lui-même comme représentant de l'État romain. Il n'y avait plus d'objection à représenter « l'empereur sénat » *princeps senatus* : p. 485, note 1) depuis que sa participation à la souveraineté avait disparu. Ces médaillons et ceux voisins avec *equis* (*sic*) *Romanus* et le cavalier (Eckhel, 8, 83) sont sans doute rapportés avec raison à la fondation de Constantinople (Sallet, *Zeitschrift für Numismatik*, 3, 129) et doivent exprimer que la *nova Roma* a aussi son sénat et ses chevaliers.

(4) La tête du sénat apparaît très fréquemment sur les monnaies de la province d'Asie, avec la légende σύνκλητος précédée souvent de ἱερά, plus

employée pour lui faire pendant ou à côté d'elle (1), tandis qu'au contraire le *populus Romanus* est autant dire disparu de ces représentations (2). Dans les formules de vœux du peuple romain, la prière pour le prince fut immédiatement adjointe à celle pour le peuple usitée sous la République et son nom y fut mis avant celui du peuple. De même le sénat a été mentionné, dans les formules des vœux municipaux et privés, dès le temps d'Auguste dans le territoire extra-italique soumis à son admi-

dans les vœux.

rarement de θεός (Eckhel, 4, 224). Elle se trouve en outre sur des monnaies de Corinthe (Mionnet, 2, 170, 170. S. 4, 53, 160) avec la légende : SENATVω (*sic* sur des exemplaires d'Imhoof) P. Q. R. et sur des monnaies crétoises d'Axos (Babelon, *Rev. num.* 1885, p. 159) et de Kydonia du temps de Tibère (Mionnet, 2, 258, 2. 3). Elle ne se rencontre pas dans le territoire administré par l'empereur. Sestos en Chersonèse de Thrace qui l'a (Catalogue de Londres, p. 199 et collection Imhoof) a, selon toute apparence, appartenu administrativement à la province d'Asie et non à la Thrace. La Cilicie, où Mallus a frappé sous Trajanus Decius des monnaies avec la légende *sacer senatus* (Imhoof, *Annuaire de la soc. franç. de num.* 1883, p. 120, mieux que Mionnet, S. 8, 414, 71) ne paraît pas, comme pense Waddington (*Bull. de corr. hell.* 1883, p. 291), avoir été jusqu'à Dioclétien soumise à un légat, mais bien avoir été alors soumise à un proconsul (*Handb.* 1, 388).

(1) Une monnaie d'Ilion (Imhoof, *Monnaies grecques*, p. 262) présente l'une à côté de l'autre les deux têtes et les légendes Γάλβα — σύνκλητος. Celles de Kydonia et d'Axos (note ci-dessus) présentent d'un côté la tête de Tibère avec la légende Τιβερίῳ Καίσαρι Σεβαστῷ ou Τι. Και. Σεβαστός et le nom du gouverneur (ἐπὶ Κορ. Λύπου), sur l'autre celle du sénat avec la légende συνκλήτῳ Κρῆτες et Κυδωνεατῶν ou Ἀξ(ίων). Il y a des monnaies de Kotiaeion du même magistrat Claudius Secundus soit avec les têtes de Galba (Imhoof, *Monnaies grecques*, p. 398) et de Vespasien (Mionnet, S. 7, 545, 280), soit avec celle du sénat (Imhoof, *loc. cit.*)

(2) Le *populus Romanus* est aussi nommé sur les monnaies de Corinthe ; mais « le sénat et le peuple » n'y sont représentés que par la tête du premier. Sur une monnaie de Synnada (Mionnet, 4, 366, 973, rapproché de S. 7, 621, 589, la face représente la tête du sénat avec la légende ἱερὰν σύνκλητον et le revers un jeune homme debout avec la légende δῆμος Ῥωμαίων ; le droit de battre monnaie, c'est-à-dire la souveraineté, est donc attribué là au sénat et il n'est fait allusion qu'idéalement au peuple. Une autre monnaie de Stektorion (cabinet de Berlin ; rapportée inexactement par Proketsch, *Inedita*, 1854, p. 292, à Synnada) est semblable sauf qu'à côté de la tête il y a βουλή, ce qui indique sans doute ici comme partout le conseil municipal. Dans une conception inverse, une monnaie frappée peut-être à Lamia en Thessalie (en dernier lieu, Friedländer, *Zeitschrift für Numismatik*, 7, 218) montre, sur le droit, la tête du peuple romain (difficilement une tête d'empereur) avec la légende δῆμος Ῥωμαίων, et, sur le revers, une femme assise avec la légende ἱερὰ συνκλητος.

nistration (1) et postérieurement en Italie (2) et dans les provinces impériales (3). Pour les actes faits proprement au nom de l'État, cela a aussi eu lieu de bonne heure et fréquemment, mais ce n'est devenu sans doute général que depuis Hadrien ou Antonin le Pieux (4). En outre, lorsque le sénat est nommé, il est placé après l'empereur et avant le peuple. La cause, pour laquelle cet usage n'est pas devenu plus tôt général, a probablement été uniquement la subordination au dessous du prince qui était là inévitable, la considération qu'il était plus convenable de ne pas nommer le sénat que de le nommer au second rang.

Définition de la dyarchie d'Auguste.

La dyarchie se manifeste dans les institutions en ce que le sénat a la prépondérance, en qualité de représentant juridique actuel du peuple, dans tous les actes qui viennent directement de la souveraineté (5) et que, dans les diverses branches de l'admi-

---

(1) Le plus ancien exemple qui me soit connu est fourni par l'autel de Narbo (*C. I. L.* XII, 4333) de l'an 11 après J. C., qui nomme le *senatus populusque Romanus* après l'empereur Auguste, sa famille et sa *gens* et avant la ville de Narbo. On peut citer au temps de Tibère le temple construit à Smyrne par la province d'Asie avec sa dédicace à Tibère, à sa mère et au sénat (Tacite, *Ann.* 4, 15 rapproché de 37. 55. 56); de celui de Claude, l'inscription d'Ilion, *C. I. Gr.* 3610, qui nomme seulement le sénat; de celui de Trajan, celles de Thera, *C. I. Gr.* 2454, avec la formule ὑπὲρ τῆς... Τραιανοῦ... ὑγείας καὶ διαμονῆς καὶ ἱερᾶς, συνκλήτου καὶ δήμου Ῥωμαίων ὁμονοίας et de Nicée en Bithynie, *C. I. Gr.* 3744. Inscriptions postérieures de Lagina en Phrygie, *C. I. Gr.* 3956 *b* et de Syros 2347 *k*. Les exemples seraient faciles à multiplier.

(2) Du temps de Sévère, par un particulier à Rome, *C. I. L.* VI, 410; de celui de Gallus à Ostie (VI, 2, p. 130, note 2).

(3) Du temps d'Hadrien à Gerasa en Syrie (*C. I. Gr.* 4661); de celui de Marc-Aurèle à Isauria (*C. I. Gr.* 4385); de celui du second Claude, à Nicée en Bithynie (*C. I. Gr.* 3748).

(4) Suétone, *Nero*, 37 : *In auspicando opere Isthmi magna frequentia clare, ut sibi ac populo Romano res bene verteret, optavit dissimulata senatus mentione*. Chez Dion, 68, 3, Nerva adopte Trajan avec la formule ἀγαθῇ τύχῃ τῆς τε βουλῆς καὶ τοῦ δήμου τῶν Ῥωμαίων καὶ ἐμοῦ αὐτοῦ. Le collège des Arvales n'a intercalé le sénat dans cette formule qu'entre l'an 120 (*C. I. L.* VI, 2080, ligne 16 : *Populo Romano quiritibus*) et l'an 155 (*C. I. L.* VI, 2086, ligne 18 : [*Senat*]*ui populo Romano quiritibus* ; cf. 2084, ligne 12).

(5) Encore chez Dion, qui, en sa qualité de consulaire du IIIe siècle et de grec d'origine, est absolument libre de la nostalgie italique de l'ancienne République, non seulement le sénat a le pouvoir législatif (p. 468, note 3), mais il est de la dignité et de la considération de l'État que le sénat « pa-

nistration, tantôt les deux pouvoirs les plus élevés agissent en commun, tantôt les sphères de compétences sont divisées entre le prince et le sénat, et tantôt aussi tous deux sont concurremment compétents dans certains domaines, la puissance impériale étant alors constamment la plus forte. L'autorité du sénat est légale et perpétuelle et, dans l'intervalle des principats, le vide est comblé de droit par l'intervention du sénat; celle de l'empereur demeure, au point de vue juridique, une magistrature extraordinaire, qui se renouvelle constamment mais non nécessairement. Nous devons ici préciser dans son ensemble ce système, étonnante construction du droit public romain et de l'art politique romain, dont nous avons déjà précédemment décrit tous les éléments isolés.

L'institution avait eu pour origine l'action commune du magistrat conseillé et du sénat qui le conseillait et elle est revenue en un certain sens à son point de départ. L'annulation du magistrat qui préside, qui est sous la République le fondement du gouvernement du sénat, subsiste. Mais la coopération personnelle du chef du peuple et de la représentation de celui-ci est la pensée maîtresse de la constitution d'Auguste (1); et lui-même et les plus importants de ses successeurs, Tibère durant la première moitié de son règne (2), Vespasien (3), Hadrien (4) ont délibéré et se sont concertés sérieusement avec le sé-

raisse » avoir sous tous les rapports le pouvoir souverain (καὶ σεμνὸν καὶ ἀξιόλογόν ἐστι τό τε τὴν βουλὴν πάντων κυρίαν δοκεῖν εἶναι : p. 376, note 2).

(1) Néron s'excuse près du sénat de ne pas y venir en invoquant un enrouement, (Suétone, *Ner.* 41; Dion, 63, 26).

(2) Suétone, *Tib.* 30 : *Speciem libertatis quandam induxit conservatis senatui ac magistratibus et majestate pristina et potestate. Neque tam parvum quicquam neque tam magnum publici privatique negotii fuit, de quo non ad patres conscriptos referretur : de vectigalibus atque monopoliis, de extruendis reficiendisve operibus, etiam de legendo vel exauctorando milite ac legionum et auxiliorum discriptione, denique quibus imperium prorogari aut extraordinaria bella mandari, quid et qua forma regum litteris rescribi placeret.* Dion, 57, 7, sans doute d'après Suétone. Tacite, *Ann.* 4, 6 : *Publica negotia et privatorum maxima apud patres tractabantur.*

(3) Dion, 66, 10 : Ἔς τε τὸ συνέδριον διαπαντὸς ἐφοίτα καὶ περὶ πάντων αὐτοῖς ἐπεκοίνου.

(4) Dion, 69, 7 : Ἔπραττε δὲ καὶ διὰ τοῦ βουλευτηρίου πάντα τὰ μεγάλα καὶ ἀναγκαιότατα. *Vita*, c. 8 : *Senatui legitimo, cum in urbe vel juxta urbem esset, semper interfuit.*

nat de l'empire. A la vérité les faits mettaient à cette coopération des limites mesurées. Sans parler de ce qu'elle disparaissait lorsque le prince quittait la capitale ou jugeait à propos de se soustraire à cette charge toujours difficile, les projets de loi pouvaient bien être discutés avec cette assemblée plénière d'au moins six cents membres, et elle pouvait aussi être employée comme haute cour de justice et comme assemblée électorale; mais le prince ne pouvait pas aisément vider de la même façon avec elle les questions administratives et gouvernementales qui avaient été prédominantes dans le sénat de la République et qui y avaient été la condition essentielle de son rôle politique. Auguste a prouvé son sérieux désir de laisser même là une influence déterminante au sénat en décidant, au mépris de la répulsion républicaine pour les commissions préparatoires sénatoriales (p. 193 et ss.), de préparer les propositions destinées à être soumises au sénat dans une commission formée par lui et renouvelée de semestre en semestre (1) et en ne se soumettant pas, lors de l'interrogation des sénateurs, à l'ordre de la liste peu favorable à l'expédition matérielle des affaires (p. 165). Mais il est compréhensible que ses successeurs aient abandonné ces pratiques et que, quand ils ont consulté des conseillers, ils aient préféré la forme du *consilium,* où les sénateurs ne figuraient qu'à côté des membres de l'ordre équestre (2). C'est moins par suite de la jalousie du Principat à l'égard du corps avec lequel il partageait le pouvoir qu'en vertu de la nature des choses qu'il n'est sorti du gouvernement du sénat de la République aucun partage du gouvernement sous le Principat et qu'en dehors de ses séances judiciaires et électorales, le sénat de l'Empire n'a guère eu de résolutions à prendre sur d'autres matières que sur des questions de droit civil assez peu importantes et sur des affaires administratives qui l'étaient encore moins (3).

---

(1) V. tome V, la théorie du Droit du prince d'agir avec le sénat, sur les commissions sénatoriales.

(2) Cf. tome V, *loc. cit.*

(3) Pline le jeune décrit, *Ep.* 8, 14, 8, le temps de Domitien, *cum senatus aut ad otium summum aut ad summum nefas vocaretur et modo ludibrio, modo*



Le sénat comme lieu de publication.

Le sénat du Principat est peut-être moins important par son droit de résolution que comme l'organe à l'aide duquel le gouvernement se tient en relation avec le public. C'est un usage constant, observé sous tous les gouvernements, que le prince développe son programme au début de son règne dans un message au sénat (1) et qu'il adresse au sénat des communications sur les événements importants survenus sur le théâtre de la guerre (p. 318) ou à l'intérieur (2). Ces relations, dont l'étendue et l'objet dépendaient d'ailleurs exclusivement de la volonté du prince, n'étaient pas publiées au sens propre : cela résulte déjà de ce qu'il n'est pas rare de trouver à côté d'elles des édits impériaux adressés à tout le peuple (3). Mais ces ordonnances ont nécessairement eu pour but précis

---

dolori retentus numquam seria, tristia sæpe censeret. Mais il atteste lui-même, pour le temps de Trajan, l'absence de portée des délibérations du sénat, sauf en matière judiciaire; et Tacite la montre aussi, *Ann.* 13, 49, et dans beaucoup d'autres passages.

(1) Dion, 59, 6, de Gaius : Πρῶτον μὲν τοὺς βουλευτὰς... πολλὰ ἐκολάκευσε τήν τε ἀρχὴν κοινώσειν σφίσι... ὑπέσχετο καὶ υἱὸς καὶ τρόφιμος αὐτῶν λέγων εἶναι. Tacite, *Ann.* 13, 4, et Dion, 61, 3, nous renseignent sur la déclaration relative à la *forma futuri principatus* arrêtée par Senéque et lue par Néron au sénat à son avénement. Des déclarations du même caractère sont mentionnées pour Trajan (Dion, 68, 5, écrite et de sa propre main), pour Commode (72, 4, après son entrée à Rome), pour Sévère (Dion, 74, 2 rapproché de 75, 8 ; *Vita*, 7, verbale), Élagabal (Dion, 79, 2), Claude (*Vita*, 5).

(2) Telles sont par exemple la lecture du testament d'Auguste et des pièces s'y rapportant dans le sénat (Suétone, *Aug.* 101. *Tib.* 23 ; Dion, 56, 33); les communications de Claude sur les projets de meurtre contre lui (Suétone, *Claud.* 36, 37); la lettre de Néron au sénat sur la mort de sa mére (Dion, 61, 14); la relation de Plotina au sujet de l'adoption d'Hadrien (Dion, 69, 1) ; les communications de Sévére sur la catastrophe de Plautianus (Dion, 76, 5); de Caracalla sur celle de Geta (Dion, 77, 3) et sur le soulèvement d'Alexandrie (Dion, 77, 22). Dion, 78, 8, cite la dernière lettre de ce dernier au sénat. En particulier, c'était l'usage de faire connaître au sénat les peines capitales prononcées contre des hommes connus (Dion, 67, 11). On relève les cas où l'empereur n'en informe pas le sénat (Dion, 79, 4). Ces communications rentrent dans le cercle de celles étudiées p. 133, qui ne contiennent pas de proposition et qui n'en ont pas nécessairement une pour conséquence.

(3) De pareils édits (*edicta*, γραμμάτα) adressés à tout le peuple à côté de la lettre au sénat sont mentionnés par Dion, 79, 2, et *Vita Pii*, 12; *Vita Severi*, 6 ; *Vita Caracallæ*, 4 ; *Vita Claudii*, 5. On rencontre aussi des écrits adressés *ad senatum et populum* (*Vita Maximini*, 12) et *ad senatum legenda populo* (*Vita Claudii*, 7).

de porter leur contenu à la connaissance du public, et le sénat avait coutume de faire insérer dans les journaux les messages impériaux qui lui étaient adressés (p. 218, note 1). Il n'est jamais question d'un message au sénat destiné à être tenu secret. Le contact continuel, dans lequel le gouvernement se trouvait ainsi particulièrement avec le public de distinction, a eu une importance essentielle pour le développement du Principat. Si l'histoire de la monarchie romaine nous présente une proportion de fautes et de hontes princières supérieure à la moyenne, il ne faut pas laisser hors de cause cette reddition de compte constante ; ce qui, dans d'autres monarchies, est resté enseveli derrière les murs du palais, a eu à Rome régulièrement son écho dans la curie. Cette coutume peut avoir contribué à augmenter l'impudence des crimes des despotes; mais le souci de la reddition de compte doit aussi avoir sous plus d'un rapport empêché l'injustice, elle doit aussi avoir fourni aux princes les meilleurs la possibilité d'exprimer ce qu'ils voulaient et ce qu'ils faisaient, de stimuler et de diriger ainsi l'opinion publique (1).

Les départements qui, sous la République, étaient légalement réservés aux comices et auxquels était attachée l'idée de la souveraineté, ceux de la législation et de l'élection des magistrats ont passé au sénat sous le Principat. Pouvoirs du sénat de l'Empire:

Le droit de légiférer pour un cas isolé, qui avait appartenu au sénat dès le temps de la République, d'abord en matière urgente et sous réserve de la ratification des comices, ensuite depuis Sulla sans ces limitations, spécialement quand il s'agissait de dispenser des prescriptions des comices, lui a été attribué par Auguste dans une plus large mesure (p. 459 et ss). Le Principat n'est pas allé plus loin par voie de règle doctrinale. Il n'a pas transporté au sénat le droit de faire des lois générales ; il n'a pas assimilé légalement le sénatus-consulte à la résolution populaire, comme on lui avait autrefois assimilé le plébiscite. législation;

---

(1) *Vita Pii*, 12 : *Omnium quæ gessit et in senatu et per edicta rationem reddidit.*



Mais en pratique l'interruption apportée sous Tibère à l'activité législative des comices a fait passer cette activité au sénat. Au contraire, les empereurs n'ont prétendu faire ni lois spéciales ni lois générales et, quoique, comme il est naturel, leur droit de rendre des constitutions valables se soit fréquemment confondu ou croisé avec la législation du sénat, ils n'apparaissent là normalement que comme auteurs de propositions faites au sénat.

élections de magistrats ;

Parmi les élections des magistrats, les élections extraordinaires, qui impliquent une loi constitutive, rentrent dans la catégorie de lois spéciales dont nous venons de parler et appartiennent à la compétence du sénat tant à la fin de la République qu'au début de l'Empire (p. 449). Il n'y a que l'attribution de la puissance tribunicienne au nouvel empereur que, bien qu'elle appartienne à ce cercle, on ne trouve pas convenable pour des raisons faciles à comprendre de réaliser *ex senatus consulto*; là, conformément à l'ancien système, toujours applicable en théorie, la loi est préalablement délibérée par le sénat et est proposée sur son mandat au peuple par les consuls (p. 448).

L'élection des magistrats ordinaires appartenait encore au peuple sous Auguste. Tibère l'a transférée non pas proprement au *senatus*, mais au *senatus populusque Romanus* (p. 451), c'est-à-dire qu'il a ici, à la différence de ce qui a eu lieu en matière législative, attribué à l'acte électoral des sénateurs la même valeur qu'avait celui des comices populaires et mis ainsi définitivement le sénat souverain à la place du peuple souverain. Le droit de se recruter lui-même étant par là donné au sénat du même coup (p. 35), il s'est trouvé, comme le prince, émancipé du mandat direct du peuple. Le conseil de la cité formé par cooptation représente désormais le peuple, avec une puissance souveraine, comme le prince issu de sa volonté directe.

élection et déposition de l'empereur ;

L'élection et la déposition de l'empereur ne rentrent pas parmi les actes ainsi formulés; selon les institutions du temps, l'une et l'autre ont lieu légitimement par l'expression directe et irrésistible de l'opinion publique : la naissance et la subsistance de l'autorité de chaque prince ont pour condition légale

que la volonté du peuple existe et persiste dans ce sens (1). On ne peut déterminer théoriquement comment s'exprime cette volonté : ses porte-paroles ordinaires sont le sénat, d'une part, et les troupes, de l'autre (2), et la sanction n'est fournie, pour la nomination comme pour la déposition, que par le succès. Cependant on considère comme la manifestation la plus convenable et la plus naturelle de la volonté du peuple la déclaration du sénat, faite dans les deux cas dans des formes républicaines : pour la nomination, par l'invitation à prendre le titre d'*imperator* (3), pour la déposition, dans la forme de la proclamation de la loi martiale et de la mise hors la loi (4).

En matière judiciaire, pour l'institution de l'appel civil introduite sous le Principat, les appels devraient en principe, conformément à la division de l'administration du territoire, être portés du territoire soumis à l'autorité du sénat devant le sénat comme de celui soumis à l'autorité impériale devant l'empereur. Mais cette distinction n'a été observée qu'au profit de l'empereur. De même qu'il intervient dans l'administration de participation à la justice ;

(1) Ce principe tranchant n'apparait, chez les écrivains haut placés, que dans ses conséquences; mais ceux des basses classes l'expriment sans scrupule. On peut lire avec quelle absence d'embarras les représentants littéraires de la *plebs urbana* font l'empereur Marc-Aurèle s'exprimer sur ses prédécesseurs mis à mort (*Vita Cassii*, 8) ou exposent à ce sujet leur sentiment à l'empereur Constantin (*Vita Elagabali*, 1. 34).

(2) V. tome V, la théorie de l'*Imperium* ou puissance proconsulaire du prince, sur son acquisition du sénat ou de l'armée. Le sénat et les troupes sont souvent mis sur le même pied à ce point de vue. Suétone, *Claud.* 6 : (*Tiberius Claudium*) *commendavit... exercitibus ac senatui populoque Romano inter ceteras necessitudines nominatim*. Marc-Aurèle demande que les soldats ou le sénat statuent entre lui et Cassius (Dion, 71, 24). Les meurtriers attaquent Commode en criant : *Hunc tibi pugionem senatus mittit* (*Vita*, 4; Dion, 72, 4 ; Hérodien, 1, 8, 6). Pertinax en criant : Τοῦτό σοι τὸ ξίφος οἱ στρατιῶται πεπόμφασι (Dion, 73, 10). Élagabal demande au sénat et aux troupes d'enlever à Alexandre Sévère le titre de César (*Vita*, 13; v. tome V, la théorie de la Fin et du renouvellement du principat, sur la proposition du successeur par l'attribution du titre de César). Cf. p. 492, note 4.

(3) V. tome V, la théorie de l'*Imperium* du prince, sur son acquisition du sénat ou de l'armée.

(4) V. tome V, la théorie de la Fin du principat, sur la déposition du prince.

la moitié sénatoriale de l'empire, il en accueille aussi les appels (1).

Les deux pouvoirs les plus élevés sont en principe concurremment compétents en matière criminelle. Chacun d'eux peut statuer sur n'importe quel procès criminel, et, de même que l'empereur juge les sénateurs, le jugement funèbre de l'empereur appartient au sénat (2). Au IIIe siècle, l'équilibre se dérange même, au point de vue théorique, au préjudice de l'empereur, les empereurs ayant alors coutume de s'engager, au début de leur règne, à ne prononcer la peine de mort contre aucun sénateur (3).

participation à l'administration de l'empire.

Nous arrivons à l'administration de l'empire. Le prince était exclusivement compétent sur le commandement et sur tout ce qui se rattache aux choses militaires en sa qualité de général permanent de l'État. On ne peut soumettre au sénat de propositions relatives aux affaires militaires, et il semble même choquant d'y exprimer une pensée sur elles (4). Les rapports entre les sénateurs et les hommes de la garde impériale furent interdits par un sénatus-consulte sous Claude (p. 74, note 5). Le commandement militaire n'a, dès le début, été accordé qu'exceptionnellement par l'empereur aux gouverneurs des provinces sénatoriales, et il leur a été bientôt complètement enlevé (5). Les dépenses militaires sont encore tout au plus soumises au sénat dans la forme de la demande d'un supplément de fonds pris sur l'Ærarium pour la conduite d'une guerre (p. 363). Le droit de résolution du sénat en matière militaire se restreignait pour le reste aux enrôlements faits en Italie et dans les autres portions du domaine sénatorial, qu'il prescrivait sur la proposition de l'em-

(1) V. tome III, la théorie du Consulat, sur la juridiction d'appel des consuls.

(2) V. tome V, la théorie de la Fin du principat, sur la procédure criminelle suivie contre le prince défunt.

(3) V. tome V, la partie de la Juridiction criminelle du prince, sur son application aux sénateurs.

(4) V. tome V, le chapitre des Affaires extérieures, sur l'administration militaire.

(5) V. tome III, la théorie du Gouvernement de province, sur la disparition du commandement militaire.

pereur (p. 287). Ce dernier fait a été riche en conséquences, parce que les empereurs retirèrent, sauf des exceptions fugitives, les dépôts de troupes de l'Italie et de tout le territoire soumis à l'administration sénatoriale et préférèrent en général, lorsqu'ils avaient des enrôlements à faire, prendre les hommes dans le territoire soumis à leur administration propre. Or cela a eu pour suite d'enlever entièrement l'habitude des armes à l'Italie et aux provinces soumises à l'administration du sénat

Pour les relations, pacifiques ou guerrières, avec l'extérieur indépendant, le sénat n'était plus désormais également autre chose qu'en certaines circonstances un lieu de publication (pp. 316 et 376). A la vérité, l'État romain se suffisait, sous le Principat, à lui-même, à peu près comme fait par exemple aujourd'hui la République de l'Amérique du Nord, et cette portion de l'administration publique avait une importance relativement minime.

Pour l'administration générale, l'empire était divisé topographiquement. A Rome (p. 395 et ss.) et en Italie (p. 417 et ss.) les consuls et le sénat possédaient la haute direction — d'ailleurs restreinte aux plus faibles proportions par l'exemption de l'impôt et bientôt du service militaire ainsi que par l'autonomie municipale. — Les gouverneurs des provinces sénatoriales et leurs auxiliaires n'étaient pas nommés par l'empereur ; le droit d'occuper les gouvernements était, de même que sous la République, la suite de l'élection aux magistratures républicaines (1). Mais le droit du sénat d'en disposer librement est remplacé par la loi ou par le sort, et il subsiste seulement un reste de la prorogation dans l'admission de l'itération (p. 300). La direction supérieure de l'administration de la moitié sénatoriale de l'empire demeura au sénat (p. 436 et ss.) — Une série de compétences importantes, mais spéciales ont été transportées au prince à Rome et en Italie. Il a en outre, même sur ce territoire, une haute direction générale qui existe con-

(1) V. la même théorie, sur le gouvernement de province comme magistrature indépendante.



curremment avec celle du sénat et qu'il est de l'essence du gouvernement constitutionnel de ne pas exercer là (1), mais dont l'application pratique a de plus en plus ruiné le gouvernement du sénat (2). La limitation apportée à l'autonomie dans le cours des temps notamment en Italie par la nomination de fonctionnaires du gouvernement chargés spécialement de l'administration de la fortune des villes, ne vient pas du sénat, mais de l'empereur (3). — Aucune immixtion n'a été permise au sénat dans l'administration impériale soit des provinces directement soumises à l'empereur, soit des États annexés à l'empire romain, spécialement de l'Égypte, soit des principautés et des villes libres dépendantes de Rome (4).

Le partage de l'administration de l'empire fut étendu pratiquement au trésor. En droit, le sénat le conserve. Mais, d'une part, le trésor privé du prince constitue de fait à côté de l'*ærarium populi Romani,* une seconde caisse publique, bientôt beaucoup plus importante que la caisse publique officielle ; d'autre part, l'empereur a pris, dès le cours du Ier siècle, l'administration de l'Ærarium en main, de façon à ne plus dépendre que théoriquement de la décision du sénat (p. 362).

La frappe des monnaies commence par être faite par les deux pouvoirs, dans une concurrence parfaite, avec un équilibre légal entre la frappe du sénat et celle du général. Mais, dès l'époque d'Auguste, il y a eu un partage : l'empereur a désormais le droit exclusif d'émettre les espèces d'or et d'argent, et le sénat le droit exclusif d'émettre celles de cuivre, la frappe du cuivre étant cependant contrôlée par l'empereur (p. 363).

Tous les honneurs officiels, à l'exception des décorations accordées aux officiers et aux soldats, en particulier le triomphe du général victorieux et ses succédanés (p. 461), l'érection de

---

(1) Ce sont là les *antiqua munia senatus,* que Néron promet, à son entrée au pouvoir, de respecter (Tacite, *Ann.* 13, 4).

(2) V. tome V, la théorie de l'*Imperium* du prince, au sujet des provinces sénatoriales.

(3) Cf. tome V, *loc. cit.*

(4) V. tome V, le chapitre de l'Administration des provinces impériales et celui de l'*Imperium* du prince, sur leur étendue topographique.



statues (1) et l'attribution de surnoms honorifiques, même à des légions (p. 410), sont prononcés par le sénat, du reste en général sur la proposition du prince, s'il s'agit de particuliers, tandis que, pour le prince, l'initiative appartient en la forme au sénat. Le pouvoir de censurer le régime impérial, qui se trouvait impliqué par là, a été, dans certaines circonstances, ressenti par le prince avec déplaisir (p. 486, note 1).

Le droit de proclamer la loi martiale et de déclarer certains personnages ennemis publics reste en la forme au sénat, sous le Principat, dans toute la plénitude où il l'avait exercé au dernier siècle de la République. Les empereurs ne l'ont jamais exercé eux-mêmes ; ils se sont servis pour cela du sénat, comme du véritable titulaire de la souveraineté, à peu près de la même façon dont, au temps de la République, le sénat s'est servi du peuple pour la déclaration de guerre (p. 482).

On ne peut refuser de reconnaître à la dernière création du droit public romain ce mérite que les idées maîtresses y sont encore appliquées, dans la division du pouvoir entre le principat et le sénat, avec cette clarté et cette fermeté qui sont le privilège commun des institutions romaines. La magistrature de la République a été subjuguée par son sénat et le peuple souverain a été paralysé par lui. Le Principat, a, d'une part, réalisé la substitution du sénat au peuple comme titulaire de la souveraineté ; d'autre part, il a paralysé la nouvelle autorité souveraine, le *senatus populusque Romanus*, d'une façon plus complète et plus durable que le sénat de la République n'avait paralysé les comices, et, revenant ainsi aux origines, il a reconquis le gouvernement effectif pour la magistrature.

(1) P. 407. La différence de principe, qui sépare le principat d'Auguste et la monarchie de Dioclétien et de Constantin, ne s'exprime nulle part plus énergiquement que dans la règle selon laquelle l'érection des monuments honorifiques officiels est décidée, sous le premier, par le sénat, sur la proposition de l'empereur, et, sous la seconde, par l'empereur, sur la proposition du sénat.

ADDITIONS ET CORRECTIONS.

P. 84, *en manchette*, *au lieu de* : du peuple, *lire* : du sénat.

P. 98, note 6, *ajouter* : Le sénatus-consulte de l'an 177 ou 178 sur la réduction des frais des jeux publics dont les débris ont été publiés et commentés par M. Mommsen, *Eph. ep.* VII, 3e fascicule 1890, pp. 388-416, montre clairement qu'il s'est écoulé pour lui un espace de plusieurs jours entre l'*oratio* et l'expression des *sententiæ*; car la *sententia prima* qu'il contient parle, ligne 13, de la faveur avec laquelle la nouvelle de l'innovation a été accueillie en Gaule au temps *quo legebatur etiam nunc apud nos oratio*. Cf. *Eph. ep.* VII, p. 395.

P. 158, note 1. C'est par une confusion que Symmaque est signalé, *Neues Archiv*, 1888, p. 487 et ss., comme ayant été consul en 522 et non en 485. Par conséquent, l'expression *caput senatus* pourrait désigner non pas un chef du sénat nommé par le prince, mais simplement le sénateur placé en tête par la hiérarchie sénatoriale. Cf. Mommsen, *Neues Archiv*, 1889, p. 185.

P. 205, ligne 2. Il existe du même usage un exemple antérieur. C'est l'*oratio* de Lyon de l'empereur Claude (Bruns, *Fontes*, 5e éd. pp. 577-579). La preuve qu'elle est une partie d'un sénatus-consulte rédigé dans cette forme résulte des mots intercalés au milieu du discours, lignes 20-21 : *Tempus est jam, Ti. Cæsar Germanice, detegere te patribus conscriptis, quo tendat oratio tua, jam enim ad extremos fines Galliæ Narbonensis venisti*. Ce sont là des paroles non pas de l'empereur s'interpellant lui-même, mais des sénateurs l'acclamant et se moquant en même temps de sa prolixité, qui sont transcrites, comme on fait pour les acclamations, sans addition de noms. C'est dans la même forme qu'est rédigé le sénatus-consulte de l'an 177 ou 178 publié *Eph. ep.* VII, fasc. 3, 1890, pp. 388-393. Dans cette forme, on ajoute à la relation les *sententiæ* adoptées par le sénat avec les noms de leurs auteurs, en les reproduisant d'après les *commentarii* dressés par les scribes du sénat et en conservant le discours direct. Cf. Mommsen, *Eph. ep.* VII, fasc. 3, 1890, p. 394.

P. 219. Cf. la note qui précède.

P. 381, note 1, *au lieu de* : Denis, *lire* : Denys.

P. 464, note 2, *au lieu de* : si elles, *lire* : s'ils.

TABLE DES MATIÈRES.

LIVRE TROISIÈME.

LE PEUPLE ET LE SÉNAT (FIN).

LE SÉNAT.

X

Pages.

Imprimerie générale de Châtillon-sur-Seine. — M. PEPIN.

Le Puy. — Imprimerie R. MARCHESSOU, boulevard Carnot, 23.